

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU DOMICILE DE SECOURS

PAR

ANDRÉ DESPAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

soutenue le 24 Décembre 1901, à une heure

Président : M. SAUZET, Professeur.

Suffragants { MM. CHAVEGRIN } Professeurs.
 { BERTHÉLEMY }

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, rue Soufflot, 22, 5^e Arrond.

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DU DOMICILE DE SECOURS

PAR

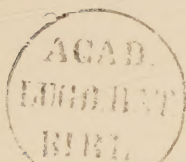
ANDRÉ DESPAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

soutenue le 24 Décembre, à une heure

Président : M. SAUZET, Professeur.

Suffragants { MM. CHAVEGRIN } *Professeurs.*
 { BERTHÉLEMY }



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, rue Soufflot, 22, 5^e Arrond.

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- BÉQUET — Dictionnaire de droit administratif. V. assistance publique.
- BLANCHE. — Dictionnaire générale d'administration, 1894.
V. Domicile
- BLOCK — Dictionnaire de l'administration française, 1891.
V Domicile de secours
- CAMPAGNOLLE. — Commentaire de la loi sur l'assistance médicale gratuite, 1894.
- CHEVALLIER — La loi des pauvres et la société anglaise. 1895.
- CORDIER, — De l'application aux étrangers de la loi du 24 juillet 1889 Journal du Droit, 29 nov. 1894.)
- CROS-MAYREVIEILLE. — Traité de l'administration hospitalière, 1886.
- DALLOZ. — Répertoire de la législation. V. Secours publics, hôpitaux.
- DALLOZ. — Jurisprudence générale.
- DEJAMME. — Législation du domicile de secours en Algérie. (Revue générale d'administration, 1896, t. I
- DEJAMME. — Le domicile communal et l'assistance en Autriche-Hongrie. (Revue générale d'administr., 1897, t. I).
- DEROUIN. — Traité du domicile de secours. 1899
- DEROUIN ET WORMS. — Traité de l'assistance publique, 1900.
- DEROUIN ET WORMS — Les étrangers en France au point de vue de l'assistance et des secours charitables. (Journal de droit international privé. 1890). — Documents du Conseil supérieur de l'Assistance publique.
- DROUINEAU. — Du domicile de secours. — Ses conditions légales. — Ses conditions financières. 1885.

- DURIEU ET ROCHE. — Répertoire de l'administration et de la comptabilité des établissements de bienfaisance. 1842. V. Domicile de secours.
- ELIE DE BIRAN. — Principe de l'Assistance publique en France. Règles du domicile de secours. (Revue générale d'administration. 1881, t. I.)
- FLEURY-RAVARIN. — De l'assistance communale en France. 1885.
- CH. GRAD. — L'Assistance publique en Allemagne. — Economiste français. 1889.
- LALLEMAND. — Organisation de la bienfaisance publique et privée dans les campagnes au XVIII^e siècle.
- LACROIX. — Du domicile de secours des enfants assistés. 1882.
- LE ROY. — L'Assistance publique en Allemagne. Revue générale d'administ. 1888, t. III. 1889, t. I et II.
- LEROY-BEAULIEU. — Administration locale en France et en Angleterre.
- H. MONOD. — Rapport sur l'application de la loi sur l'assistance médicale gratuite pendant l'année 1895.
- PASCAUD. — Le domicile de secours en France et à l'étranger. — Académie des sciences morales et politiques. T. 140.
- DE REITZENSTEIN. — Bulletin de la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance. — Revue des établissements de bienfaisance.
- L. SAY. — Dictionnaire des finances. 1883-1897. V. Domicile de secours.
- SOUCHON. — Les questions de domicile de secours. — Revue critique de législation et de jurisprudence. 1895.
- HUBERT VALLEROUX. — La charité avant et après 1789. 1890.
- VALRAN. — Misère et charité en Provence au XVIII^e siècle.
-

LE DOMICILE DE SECOURS

PREMIÈRE PARTIE

*Notions générales sur le domicile de secours. —
Qu'est-ce que le domicile de secours ? — L'as-
sistance locale et l'assistance obligatoire.*

NOTIONS PRÉLIMINAIRES

Si nous cherchions dans les lois françaises une définition du domicile de secours, nous ne trouverions que celle-ci, qui nous est fournie par la loi du 24 vendémiaire an II : « Le domicile de secours est le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics. » Il ne faudrait pas conclure de là que cette définition est encore exacte aujourd'hui ; on ne saurait plus soutenir, en effet, dans l'état actuel de notre législation que l'homme nécessiteux ait, en aucun lieu, un droit à être secouru.

Qu'est-ce donc aujourd'hui que le domicile de

secours ? A la vérité, il n'est guère possible de répondre autrement que par des distinctions. La raison en est que l'Assistance publique, en France, manque d'homogénéité ; ses diverses branches sont entièrement indépendantes l'une de l'autre ; chacune est soumise à des principes différents et quelquefois opposés : dans les unes, l'assistance est facultative, tandis qu'elle est obligatoire dans d'autres ; tantôt elle est fournie par l'Etat, tantôt elle est à la charge des départements ou des communes.

Or, le domicile de secours est quelque chose de tout différent, quand à son but et quant à ses effets, suivant que l'assistance est facultative ou obligatoire, nationale ou locale.

Remarquons. tout d'abord, qu'il n'y a pas, à proprement parler, de domicile de secours si l'assistance est entièrement facultative. Chaque commune, en effet, dispense, à son gré, les ressources dont elle peut disposer pour l'assistance : il dépend seulement de sa richesse et de sa générosité de fixer, pour l'obtention des secours, des conditions plus ou moins étroites.

Si maintenant nous supposons l'assistance obligatoire, il nous faut distinguer deux cas, suivant que l'assistance est communale ou nationale.

Dans le premier cas, les communes faisant tous les frais de l'assistance, seront naturellement

préoccupées de restreindre leur charge. Elles auront, pour cela, un moyen d'une rigoureuse simplicité : ce sera de refuser l'accès de leur territoire à toute personne qui ne justifiera pas de pouvoir subvenir elle-même à ses besoins et à ceux de sa famille.

Le domicile de secours, ce sera, en somme, dans un tel système, le lieu où l'indigent pourra, sans crainte d'être expulsé, réclamer l'assistance, ou, en modifiant un peu les termes de la définition de la loi de l'an II, le lieu où l'homme nécessaire aura le droit de faire valoir ses titres aux secours publics. Avec l'indigence et la faiblesse physique, le domicile sera une troisième condition de la participation aux secours.

Supposons maintenant que l'Etat fasse tous les frais de l'assistance, ou simplement que la loi autorise la commune qui a fourni le secours à en réclamer le remboursement à la commune du domicile de l'indigent. Il est facile de comprendre que la raison d'être et la portée du domicile de secours seront toutes différentes de ce qu'elles étaient dans le cas précédent. Là, il s'agissait de protéger les communes contre le danger d'avoir à secourir une foule d'indigents étrangers, tombés tout à coup chez elle, au jour de leur vieillesse ou de leur maladie. Ce qu'on exigeait donc de l'assistance, c'était qu'il eût vécu depuis quelque temps

dans la commune, qu'il eût participé à ses charges et contribué, par son travail, à sa richesse.

Il en est tout autrement lorsque la commune qui fournit un secours peut en réclamer le remboursement à la commune du domicile de l'assisté. La distribution des secours se fait alors en dehors de toute considération de domicile. Ce n'est qu'ensuite qu'on se préoccupe de le rechercher pour déterminer la commune qui devra, en définitive, supporter la charge de l'assistance.

Si, enfin, l'Etat fait seul tous les frais des secours publics, on conçoit plus difficilement l'intérêt qu'il peut y avoir à déterminer le domicile de secours de l'assisté. On ne peut, croyons-nous, voir là autre chose qu'une sorte de mesure de police destinée à assurer une meilleure distribution des secours en rendant les fraudes plus difficiles. La conséquence pratique est que, pour acquérir ce domicile, il n'est pas nécessaire d'avoir vécu longtemps dans une commune, mais simplement, d'y avoir vécu assez pour n'y être pas entièrement inconnu.

Il est à remarquer que, dans aucune de ces hypothèses, le domicile de secours ne se confond avec le domicile civil que la loi place au « lieu du principal établissement » et nous verrons plus loin que ses modes d'acquisition sont aussi entièrement différents.

De ces notions préliminaires, il résulte que nous ne pouvons nous faire une idée exacte de ce qu'est le domicile de secours dans notre droit si nous n'examinons d'abord dans quelle mesure l'assistance, en France, est locale et dans quelle mesure elle est obligatoire.

CHAPITRE I

L'Assistance communale en France. — Ses premières applications sous l'ancien régime. — Nationalisation des secours publics sous la Révolution. — Retour à l'ancien principe. — Part des Communes et des Départements dans les dépenses des services des aliénés, des enfants assistés et de l'assistance médicale gratuite.

Sur le premier point tout le monde aujourd'hui est à peu près d'accord pour reconnaître que l'Etat (du moins dans une grande nation) est absolument inapte à assurer le service de l'assistance. En une matière où la simulation offre de si grandes tentations et de telles facilités il faut, pour y parer, que les plus larges pouvoirs soient laissés à des organismes placés très près des intéressés ; et, si l'on veut que ces organismes opèrent avec soin la discrimination que l'on attend d'eux entre les vrais et les faux pauvres, il faut leur donner un intérêt financier à ce qu'aucun secours ne soit donné dont ils n'aient, eux-mêmes, vérifié la nécessité.

Le principe de la localisation de l'assistance a été proclamé, en France, dès avant le Moyen-Age, par les Conciles d'Orléans (549), de Tours (567), de Mâcon (581), de Nantes (658). Et Charlemagne, dans ses Capitulaires, imposait aux Communes, l'obligation formelle de nourrir les pauvres (Capitulaires de l'an 813, Capitulaire 41).

Pendant la féodalité, les communautés d'habitants disparaissent : le serf appartient à son seigneur, c'est de lui seul qu'il peut espérer, dans sa détresse, un gîte et du pain.

Avec la reconstitution des Communautés et l'affranchissement des serfs avec Philippe le Bel reparait l'ancien principe et nombreux sont, jusqu'à 1789, les arrêts du Parlement et les édits royaux qui renouvellent aux paroisses leurs obligations envers les pauvres (ordonnance de 1536, ordonnance de Moulins de 1556, édit de 1656, complété par celui de 1662, déclaration de juin 1662, arrêt du Parlement du 30 décembre 1740).

Les assemblées révolutionnaires imbues d'idées souvent plus généreuses que pratiques modifièrent de fond en comble le régime de l'assistance. Toute l'œuvre administrative de ces assemblées est dominée par la même tendance à une excessive centralisation. L'individu et l'Etat restent seuls en présence ; les départements, les districts, les cantons deviennent de simples circonscriptions admi-

ministratives sans autonomie, sans initiative et sans patrimoine propre. Une loi de 1792 ordonne le partage des biens communaux entre les habitants, une autre de 1793 décide que tout l'actif des communes sera attribué à l'État, qui, en revanche, prendra leurs dettes à sa charge.

Le même caractère de centralisation à outrance se retrouve dans le nouveau système de secours publics que créa la Révolution. On commence par déclarer que « les charges de l'assistance incombent à la Nation, » et, en exécution de ce principe, le décret du 19 mars 1793 prescrit la vente des biens des hôpitaux et établissements charitables et ordonne la création d'une caisse de la prévoyance nationale. La loi du 23 Messidor an II règle le mode de réunion du passif et de l'actif des hôpitaux et des hospices au domaine national. Le décret du 22 floréal an II, complète le système par la formation du livre de la Bienfaisance Nationale sur lequel devaient être inscrits, dans chaque département, les noms de ceux qui avaient droit aux secours de la nation. Chaque année, un crédit était ouvert au budget de la République pour faire face aux charges de l'assistance ; le nombre des pauvres était fixé d'avance par la loi et, en cas d'excédent, on donnait la préférence aux plus âgés. La loi du budget répartissait ce crédit entre les départements ; ceux-ci répartissaient, à leur tour,

entre les districts, le contingent qui leur était attribué ; l'assemblée de district faisait la distribution entre les cantons, enfin, dans chaque canton, une agence locale accordait les secours sous la surveillance de l'autorité supérieure (1).

Il en fut de cette réforme comme de bien d'autres dont la Révolution dans sa hâte à refaire un régime meilleur, posa les bases sans en mesurer suffisamment les conséquences. De fait, les décrets de 1793 et de l'an II ne reçurent aucune application par cette raison que le système qu'ils créaient exigeait de l'Etat des ressources considérables qui, en ces temps troublés, lui faisaient absolument défaut. Forcé fut bien alors de revenir sur ce que l'on avait fait, de reconstituer l'individualité des établissements charitables et de leur rendre leur patrimoine. La loi du 28 Germinal an IV suspendit la vente de leurs biens, celle du 16 vendémiaire an V leur rendit ceux qui n'étaient pas encore vendus. Enfin la loi du 7 Frimaire an V acheva de reconstituer l'assistance locale par la création de bureaux de bienfaisance communaux.

Depuis, le principe est resté le même. « Le ressort administratif de l'Etat, disait en 1873, M. Tallon dans un rapport à l'Assemblée Nationale, et même du département est trop vaste

(1) Fleury-Ravarin. De l'Assistance communale, p. 32.

« pour qu'il leur soit possible d'entrer dans le
« détail des investigations qu'exige l'attribution
« individuelle des secours. Une pareille entreprise
« aurait, d'ailleurs, l'inconvénient de nécessiter la
« création d'une multitude de fonctionnaires dont
« le traitement absorberait une notable partie des
« ressources. Chaque commune, au contraire,
« connaît les misères qu'il est de son devoir de
« soulager, et peut le faire, sans frais inutiles, en
« établissant un bureau de bienfaisance qui offre
« toutes les garanties suffisantes. »

Il est pourtant des cas où la règle de l'assistance communale doit être écartée parce qu'elle entraînerait de trop choquantes inégalités. C'est quand il s'agit des aliénés et des enfants assistés. Dans ces deux cas l'assistance peut se prolonger plusieurs années et les petites communes s'en trouveraient accablées. Il a donc fallu la laisser à la charge d'une collectivité plus large : le département.

ASSISTANCE DÉPARTEMENTALE

1° *Assistance des Aliénés.* — Jusqu'en 1838, la question de savoir à qui incombait la charge des aliénés indigents s'agitait entre les départements, les communes et les hospices. La décision minis-

térielle du 6 novembre 1815 relative aux frais de traitement et d'entretien des aliénés étrangers au département de la Seine admis dans les hospices de Paris arrêta que les pensions de ces aliénés seraient payées par la commune ou le département « auquel ils appartiendraient. » La circulaire du Ministre de l'Intérieur du 29 juin 1835, confirmée par les lois de finances de 1836 et 1837, mit à la charge des départements, à défaut de la famille, les dépenses des aliénés. Dans la discussion de la loi de 1838, M. de Barthélemy, au nom de la Commission spéciale chargée de l'examen du projet, demanda le maintien de cette disposition : « Plusieurs Conseils généraux, disait-il, « effrayés de l'énorme charge que faisait peser « sur eux le service des enfants trouvés, avaient « uniquement rejeté sur les communes la charge « des aliénés indigents. Les communes rurales ne « pouvant suffire au paiement de leurs pensions, « ces malheureux restaient chez eux sans secours « ou étaient jetés dans les prisons où la législation, au moins, pourvoyait à leur existence. »

Les communes contribueront à la dépense des aliénés indigents, mais c'est, suivant l'expression de la loi du 30 juin 1838, un simple concours que le Conseil général pourra exiger d'elles : la plus grosse part de la dépense sera supportée par le département. La circulaire du 5 août 1839 le dit

expressément : « Les discussions qui ont eu lieu
« au sein des Chambres législatives lors de la
« confection de la loi du 30 juin 1838 ne permet-
« tent, d'ailleurs, aucun doute à cet égard. Il a été
« formellement reconnu et plusieurs fois exprimé
« que la dépense des aliénés était, en principe,
« essentiellement départementale et que le départe-
« tement devait toujours en payer la plus grande
« partie. On fit observer, avec raison, que cette
« dépense pouvait, par l'effet du hasard qui accu-
« mulerait plusieurs aliénés dans une même loca-
« lité, devenir trop considérable pour être laissée
« principalement à la charge des communes,
« d'autant plus que les dépenses de ces infor-
« tunés se prolongent souvent pendant plusieurs
« années. »

C'est donc au département qu'incombera, en première ligne, à défaut de la famille, la dépense d'entretien de l'aliéné; mais le Conseil général pourra faire supporter une partie de cette dépense à la commune du domicile de secours, si l'aliéné indigent a un domicile de secours communal. Bien que la loi ne parle que de la commune du domicile de l'indigent, il faut, en effet, évidemment entendre par là, la commune où il a le domicile de secours et non celle où il a son domicile civil. Pourquoi la loi n'a-t-elle pas employé l'expression de domicile de secours qui eût évité toute équi-

voque? M. Vivien, rapporteur du projet de loi nous en donne la raison : « Le projet propose de
« déclarer qu'une partie de la dépense sera néces-
« sairement imposée à la commune du domicile
« de secours de l'aliéné. Nous avons retranché
« cette expression. Le domicile de secours n'est
« pas assez clairement défini par la loi. Cette dé-
« signation se rattache d'ailleurs, à un système
« qui a cessé d'être appliqué. »

Quoi qu'il en soit, les règles du domicile de secours étaient encore fixées par la loi du 24 vendémiaire an II et c'est cette loi que la jurisprudence a toujours appliquée pour déterminer le département et la commune qui devraient supporter la dépense : le département qui doit pourvoir aux frais d'entretien de l'aliéné est celui qui comprend dans son territoire la commune de son domicile de secours déterminée d'après les règles de la loi de l'an II. (Conseil d'Etat, 7 juin 1851, 15 juillet 1852, 6 avril 1854, 9 mars 1870 et 15 février 1885).

2° *Enfants assistés.* — Le second service départemental est le service des enfants assistés. Les lois de finances du 25 mars 1817 et du 15 mai 1818 mettaient déjà les dépenses des enfants trouvés à la charge du département (du moins les dépenses extérieures, mois de nourrice et pension,

car les dépenses intérieures restaient à la charge des hospices). Le département pouvait d'ailleurs réclamer le concours des communes au moyen d'une répartition proposée par le Conseil général sur l'avis du Préfet et approuvée par le Ministre.

Les circulaires du 21 août 1839 et du 13 août 1840 déterminent la part qui pourra être rejetée sur les communes : « On ne doit pas perdre de
« vue dans le règlement du contingent des com-
« munes que la dépense des enfants trouvés est,
« avant tout, départementale. En en faisant sup-
« porter au budget départemental les $\frac{4}{5}$ ^e, au
« moins, on exécute la loi dans son véritable es-
« prit. En conséquence, les Préfets devront con-
« former leurs propositions à cette règle et le
« Ministre de l'Intérieur n'approuverait pas les
« votes des Conseils généraux qui tendraient à
« dépasser ce maximum. » (Le décret du 25 mars 1852 a transféré aux Préfets le droit de régler, sans l'intervention du ministre, la part des dépenses à mettre à la charge des communes et de déterminer sur quelle base se fera la répartition entre elles.)

Avec la loi du 5 mai 1869, le service des enfants assistés devient un service entièrement départemental. Les hospices ne sont plus tenus de concourir aux dépenses que jusqu'à concurrence du produit des fondations et des dons et legs spécia-

lement affectés à ce service. L'Etat supporte seul toutes les dépenses d'inspection et de surveillance ; il fournit une subvention du cinquième des dépenses intérieures et participe aux dépenses intérieures et extérieures par l'abandon au département d'une portion des amendes pénales. Une partie des dépenses, enfin, est rejetée sur les communes ; le Conseil général règle, chaque année, le contingent communal (Loi du 5 mai 1869, art. 5 et 41) et sa délibération est souveraine (Loi du 10 août 1871, art. 6, § 19). Ce contingent est, au maximum, du 1/5^e des dépenses extérieures, et la circulaire interprétative du 3 août 1869 indique que l'intention de la loi est que ce maximum soit presque toujours atteint.

Remarquons que le mode de participation des communes aux dépenses du service des enfants assistés est tout différent de celui qui est établi par la loi de 1838 sur les aliénés.

D'après cette loi, la commune doit son concours financier au département pour chaque aliéné que rattache à elle son domicile de secours. Il y a donc lieu de rechercher le domicile de secours de chaque aliéné et cette recherche donne lieu à de fréquentes difficultés. La question, au contraire ne se pose pas pour les enfants assistés : sans doute, il faut bien rechercher le domicile départemental de l'enfant, pour déterminer le départe-

ment à la charge duquel sera l'assistance, mais, ensuite, les communes contribueront à la dépense « par suite d'un véritable forfait » suivant l'expression de M. Fleury-Ravarin (1), et sans qu'il y ait lieu de distinguer, pour chacune, si elle a plus ou moins d'enfants assistés, ou même si elle en a.

ASSISTANCE NATIONALE

Exceptionnellement, enfin, l'assistance est nationale dans certains cas où la charge est très lourde et le nombre des assistés très faible. C'est ainsi que l'Etat entretient encore quelques établissements spéciaux, tels que l'Hospice de Charenton, l'Institution des sourds-muets de Paris, celle des jeunes aveugles, des sourdes-muettes de Bordeaux, des sourds-muets de Chambéry, la maison des Quinze-Vingts, les asiles de Vincennes et du Vésinet.

En dehors de ces dérogations dont nous avons montré les raisons et les conséquences au point de vue du domicile de secours, l'assistance reste, en principe, communale.

Nous verrons plus loin les règles spéciales aux hôpitaux et aux hospices.

(1) Fleury-Ravarin, op. cit. p. 293.

ASSISTANCE COMMUNALE

Bureaux de Bienfaisance. -- Pour les bureaux de bienfaisance, l'instruction du 8 février 1823 dit qu'une des premières choses dont ils auront à s'occuper, « sera de savoir si l'indigent qui se « présente pour être secouru a le domicile de « secours voulu par la loi du 24 vendémiaire « an II. »

Assistance médicale gratuite. — Le principe de l'assistance communale a reçu dans ces dernières années, une extension considérable par la loi du 15 juillet 1893 qui a ordonné la création de bureaux d'assistance dans toutes les communes qui n'avaient pas de bureaux de bienfaisance.

Le Congrès international de 1889 avait formulé le vœu que l'assistance médicale fût fournie par « l'unité administrative la plus petite. » La loi de 1893 laisse, en effet, à la charge des communes la plus grande partie des dépenses du nouveau service, mais elle établit une participation du département et de l'Etat et elle donne au Conseil général les plus larges pouvoirs pour organiser le service et gérer les finances.

Nous trouvons donc là un service départemental dans lequel les communes sont financièrement

intéressées. C'est un point sur lequel on a insisté particulièrement dans la discussion. « Il est indispensable, » disait au Sénat le commissaire du Gouvernement, M. Henri Monod, « que la commune, quelle que soit la part des dépenses laissées à sa charge soit financièrement intéressée à limiter le nombre des indigents. »

Les dépenses ordinaires du service sont, en principe, communales. L'assemblée départementale qui centralise la comptabilité et délibère sur la part de dépenses incombant aux communes, inscrira donc, au compte de chacune d'elles, une somme correspondante aux trois chapitres des dépenses ordinaires : honoraires des médecins, chirurgiens et sages-femmes, médicaments et appareils, frais de séjour des malades dans les hôpitaux.

Quelle est la part qui restera, en définitive, à la charge des communes, dans ces dépenses? Il faut distinguer. Si le malade indigent a son domicile de secours dans la commune, c'est elle qui supportera les frais de son traitement; mais si elle est obligée, pour cela, de s'imposer extraordinairement, elle aura droit à une subvention du département calculée d'après la valeur du centime communal, sur les bases fixées par le barème A annexé à la loi. Le département aura droit, dans

les mêmes conditions, à une subvention de l'Etat.

La subvention départementale, sera au moins de 10 0/0, ou plus de 80 0/0 du produit des centimes additionnels ou des taxes d'octroi votés par la commune.

Si le malade a son domicile de secours dans une autre commune que celle où il est admis à l'assistance médicale gratuite, celle-ci ne sera pas, cependant, affranchie de toute charge. Elle supportera, dans tous les cas, les frais des dix premiers jours de traitement, et, pour le surplus, elle se fera rembourser par le département. Celui-ci pourra recourir contre le département du domicile de secours qui, à son tour se fera rembourser par la commune intéressée.

Ainsi est atteint le but que l'on se proposait : donner, dans tous les cas à la commune qui fournit l'assistance un intérêt financier à restreindre le nombre des indigents admis aux secours médicaux gratuits.

De fait, les communes ont dans l'exercice financier de 1895, payé 1,242,054 fr. 47 pour le service de l'assistance médicale, c'est-à-dire 56 0/0 des dépenses liquidées et classées : les départements, 622,982 fr. 81, soit 30 0/0, et l'Etat 312,645 fr. 66, soit 14 0/0. La plus grosse partie de la charge du

département et de l'Etat a été employée à venir en aide aux communes. En effet, le traitement des malades n'ayant qu'un domicile de secours départemental n'a coûté que 37.707 fr. 87 et celui des malades sans domicile de secours connu, 19.882 fr. 07 (1).

Nous avons vu dans quelle mesure l'assistance, en France, était locale, il nous reste à voir dans quelle mesure elle est obligatoire.

(1) Rapport de M. H. Monod sur l'application de la loi sur l'assistance médicale gratuite pendant l'année 1895.

CHAPITRE II

L'assistance obligatoire en France. — Distinction nécessaire de l'assistance obligatoire et du droit individuel à l'assistance. — Apparition et développement de l'idée d'assistance obligatoire. — Application de cette idée dans nos divers services d'assistance.

Quand on parle de l'assistance obligatoire, il est une confusion qu'il importe d'éviter : c'est la confusion que l'on fait fréquemment entre l'obligation d'assister de la commune et le droit de l'individu à être assisté. L'un n'est nullement le corollaire de l'autre. On conçoit très bien que la loi astreigne les départements et les communes à inscrire, à leur budget, une somme qui sera spécialement affectée à l'assistance sans qu'il soit permis à chacun de s'adresser à la justice pour faire reconnaître un prétendu droit à être secouru.

La distinction, d'ailleurs, a été très nettement indiquée dans les travaux préparatoires de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale. « Il

« n'y a pas, » dit l'exposé des motifs du projet du gouvernement (1), « dans l'affirmation du devoir social, à l'égard du malade privé de ressources, la reconnaissance pour l'individu secouru du droit à l'assistance. Même restreinte à l'assistance médicale, la proclamation du droit à l'assistance se heurterait à bien des critiques et serait de nature à engager gravement la responsabilité pécuniaire et morale de la collectivité. Le projet se borne à rappeler le pouvoir pécuniaire qui incombe à celle-ci. »

Nous n'entrerons pas dans l'examen des théories du droit à l'assistance et des objections que l'on y fait. Les uns en font une conséquence du droit naturel de l'homme à l'existence, les autres invoquent, à l'appui de leur thèse, un argument tiré du Contrat social : Sans doute, disent-ils, l'homme s'est engagé, par ce contrat, à coopérer, par son travail, au bien-être de tout. Mais, si par suite de circonstances quelconques, il ne peut travailler, il conserve cependant son droit de vivre, qu'il n'a pu abdiquer ; la société doit donc assurer son existence sous peine d'amener la rupture du pacte social.

Son devoir d'assistance procède d'un devoir de justice, et non d'un devoir moral de charité,

(1) Revue des établissements de bienfaisance, 1890, p. 262-263.

et, par conséquent, c'est un droit qu'ont les pauvres d'exiger des secours.

La querelle, d'ailleurs, n'est guère que théorique, car tout le monde reconnaît que l'organisation du droit à l'assistance aurait, en pratique, les plus détestables effets. Outre qu'elle pousserait à l'imprévoyance et multiplierait le nombre des assistés, elle amènerait, presque forcément, l'autorité qui aurait la charge de l'assistance, à s'immiscer dans les actes de l'individu, pour enrayer l'extension du paupérisme.

C'est ainsi qu'il existait en Bavière, jusqu'en 1838, une loi autorisant les communes à interdire le mariage entre les personnes qu'elles jugeaient trop pauvres pour élever elles-mêmes leurs enfants. Il serait à craindre, enfin, que l'admission du principe entraînant, comme corollaire, la création d'établissements analogues aux *work-houses* anglais où l'on s'efforcerait, en astreignant les indigents aux travaux les plus pénibles, de rendre la situation d'assisté moins tentante. Diminution de la prévoyance, accroissement du paupérisme, abaissement de la dignité, voilà quelles seraient, à n'en pas douter, les conséquences pratiques du droit à l'assistance. « En fait, dit M. Leroy-Beaulieu (1), la charité légale, en érigeant l'as-

(1) Leroy-Beaulieu. Administration locale en France et en Angleterre.

« sistance qui est une obligation morale, en une
« dette sociale, en donnant à l'indigent une créance
« contre la société, tend à diminuer le sentiment
« de la dignité humaine et de la responsabilité
« individuelle, à développer l'imprévoyance de la
« population, à encourager tous les vices qui
« conduisent à la misère. »

Pour toutes ces raisons, il ne faut pas nous étonner que si le principe du droit à l'assistance a été parfois proclamé, il n'ait jamais été sérieusement appliqué.

A deux époques de notre histoire, le droit à l'assistance a été légalement reconnu, à deux époques où le peuple s'abandonnait sans réserve au généreux enthousiasme de sa souveraineté conquise : en 1793 et en 1848.

L'idée même d'une assistance organisée ne remonte guère au-delà du XVIII^e siècle (1). Sans doute, le sentiment naturel de charité a existé de tout temps dans le cœur de l'homme ; mais l'idée que l'Etat ou la commune pouvait et devait intervenir pour atténuer les inégalités que la nature avait créées entre les hommes, cette idée est relativement moderne.

(1) On ne saurait voir, en effet, une assistance organisée dans l'obligation, dépourvue de sanction qu'imposait aux paroisses les anciens édits que nous avons cités plus haut, page 13.

Platon qui fait l'apologie de l'éternelle Justice ne range que les hommes libres dans le régime qu'il propose à la cité, et il abandonne les esclaves à leur misérable condition. Aristote, quoique plus moderne par certains côtés, ne voit lui aussi dans l'esclave « qu'un instrument animé, un outil nécessaire tant que la navette ne pourra d'elle-même, tisser la toile. » Dans une telle conception, il est bien évident qu'il ne saurait être question d'une assistance organisée : on n'assiste pas un malheureux, on ménage un outil.

A Rome, où l'homme est, avant tout, un soldat, tous les devoirs se ramènent à ceux-ci : *honeste vivere, neminem lædere, suum cuique tribuere*. On ne voit rien au-delà : le légisteur croit avoir assez fait quand il a assuré le respect des personnes et des propriétés.

Le christianisme, même, oublia vite la doctrine de charité qu'avait prêchée Jésus. Il cessa trop tôt d'être une religion pour devenir une institution politique, d'abord inquiète de vivre, ensuite avide de dominer. La morale qu'il enseigne n'est guère supérieure à celle des Romains et des Grecs et, au iv^e siècle, Lactance, qui mérita le nom de « Cicéron chrétien, » ne reniera pas la doctrine de Carnéade sur l'opposition de la justice et de la sagesse : « Tu « as fait naufrage et sur la mer, sans témoins, tu « vois un plus faible que toi cramponné à une

« planche qui ne peut soutenir qu'un seul homme.
« Si tu lui laisses la planches, tu es juste, si tu la
« lui arraches, tu es sage. » Comment résoudre ce
problème ? « Cela ne peut nous embarrasser, nous,
« chrétiens », répond Lactance, « parce qu'un
« chrétien, méprisant les richesses, ne courra pas
« les mers et, par conséquent, ne se trouvera pas
« dans le cas proposé. »

Si encore, à ces différentes époques, la forte organisation de la Cité donnait aux pauvres la certitude de n'être pas entièrement abandonnés dans leur détresse, cette dernière garantie disparut quand, au moyen âge, le serf, attaché à la terre du seigneur, n'eut rien à espérer que de sa bonté ou, plus souvent, de son intérêt.

Au xvi^e et au xvii^e siècles « on n'admettait qu'un droit : celui de l'Etat et qu'un intérêt : celui de l'ordre (1). »

On se préoccupe bien moins d'organiser l'assistance que de pourchasser les mendiants, dont les guerres et la famine avaient fait un véritable fléau. Une série d'ordonnances prononcent des peines, aussi sévères que vaines, contre les mendiants et les vagabonds. Pourtant on augmente le nombre des hôpitaux et on crée des ateliers de travail pour

(1) Lévrier. Discours de rentrée à la Cour d'appel de Rouen, 1884.

les hommes valides. La déclaration du 18 juillet 1724 porte, qu'au bout de quinze jours, les mendiants valides seront arrêtés et emprisonnés. Quant aux « invalides, vieillards, enfants, nourrices et femmes grosses », l'article 1^{er} de la Déclaration les invite « à se présenter dans les hôpitaux les plus prochains de leur demeure où ils seront reçus gratuitement. » Des contributions royales pourvoient à l'entretien de ces individus et on établissait spécialement, à cet effet, un impôt de trois deniers par livre sur le montant de la taille dans les pays d'élection.

C'était là l'ébauche d'un système d'assistance légale et obligatoire que les assemblées de la Révolution devaient amplifier et compléter par l'organisation des secours à domicile.

Là, encore, elles suivirent le mouvement philosophique du siècle. Or, ce mouvement tendait à accroître les devoirs de l'Etat envers l'individu et à fortifier les droits de l'individu contre l'Etat. « Quelques aumônes que l'on fait à un homme nu « dans les rues » écrivait Montesquieu, « ne remplissent point les obligations de l'Etat qui *doit*, « à tous les citoyens, une existence assurée, la « nourriture, un vêtement convenable, et un genre « de vie qui ne soit point contraire à la santé. » Nous avons vu, d'autre part, comment, de la doc-

trine du contrat social, on déduisait le droit de l'individu à l'assistance.

Dès le début, l'Assemblée Constituante, sous l'influence de ces idées, s'occupa de la question de l'assistance. Elle nomma un Comité chargé d'étudier la question de l'organisation des secours publics et de la répression de la mendicité. Ce Comité proposa un système de secours à domicile qui permettrait de diminuer le nombre des hospices et de concentrer les hôpitaux dans les villes importantes. Son rapporteur, le Duc de la Rochefoucauld-Liancourt, proclamait, en même temps, le principe nouveau de l'assistance obligatoire : « l'assistance a été considérée jusqu'ici comme « un bienfait : elle est un devoir. » Et il proposait « à l'Assemblée de mettre, au rang de ses obligations les plus sacrées, l'assistance des pauvres. »

La Constitution de 1791 (titre I § 25) prescrit « qu'il sera créé et organisé un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres, valides, qui n'auraient pas pu s'en procurer. »

La Convention poussa, jusqu'à ses extrêmes limites, le principe nouveau : « Les malheureux, » dit Barrère, au nom du Comité de mendicité dans la séance du 2 octobre 1792, « sont les puissances de la terre ; ils ont le droit de parler en

« maîtres, aux gouvernements qui les négligent » ; et la Déclaration du 24 juin 1793 proclamait que les secours publics étaient une dette sacrée.

Le décret du 19 mars 1793 déclarait (article 5) « qu'au moyen de ce que l'assistance du pauvre est une dette nationale, les biens des hôpitaux, dotations et fondations en faveur des pauvres, seraient vendus dans la forme réglée par le Comité d'aliénation après l'organisation et la mise en activité des secours publics. »

D'après la loi du 28 juin 1793, « les pères et mères, « qui n'ont d'autres ressources que le produit de « leurs travaux, ont droit aux secours de la Nation, « toutes les fois que le produit de leurs travaux n'est « plus en proportion avec les besoins de leur « famille, » et « celui qui, vivant du produit de son travail, a déjà deux enfants à sa charge, pourra réclamer le secours de la Nation pour le troisième enfant qui lui naîtra. » On promettait encore le secours de la Nation aux filles-mères qui déclaraient vouloir allaiter leur enfant.

La loi du 24 vendémiaire, an II (titre 5, article 1), contenait, enfin, la reconnaissance formelle du droit à l'assistance : « le domicile de secours est le lieu où l'homme nécessiteux *a droit* aux secours publics. »

Dans un système aussi fortement organisé, la mendicité ne pouvait plus avoir d'excuses. On

punit les mendiants, on punit même d'une amende de deux journées de travail les citoyens coupables d'avoir fait la charité. Les « souscriptions volontaires » devaient être adressées à un agent de la caisse cantonale et la liste devait, aux jours de fêtes Nationales, en être lue « sur l'autel de la patrie. »

Nous avons vu comment ce système avait échoué, faute de ressources suffisantes, comment l'Etat avait remis aux communes et aux établissements publics reconstitués une charge qu'il était inapte à conserver. Après l'an V, l'assistance redevint locale et facultative (art. 12 de la loi du 7 Frimaire an V qui abrogeait les décrets du 19 mars 1793 et du 22 Floréal an II).

Le droit à l'assistance reparut en 1848 pour disparaître presque aussitôt. L'Assemblée Nationale, après de vives discussions, avait repoussé le principe du droit au travail : la Constitution du 4 novembre proclama, dans son préambule, celui du droit à l'assistance et l'article 13 portait : « la Constitution garantit... et la société fournit l'assistance aux enfants abandonnés, aux enfants et aux vieillards sans ressources et que leurs familles ne peuvent secourir. » Cette résurrection, d'ailleurs purement théorique, du droit à l'assistance, ne dura pas plus longtemps que la seconde République.

En 1887, une proposition parlementaire, tendant à reconnaître le droit au travail et à l'assistance, n'a pas été prise en considération.

En dehors de la courte période de 1848 à 1852, on peut donc dire que l'assistance en France, n'a pas cessé, depuis l'an V, d'être facultative, du moins en principe.

Si ce principe était absolu, la question du domicile de secours n'aurait guère d'intérêt juridique. Mais il est bien loin d'en être ainsi et, s'il n'y a pas, dans notre législation, de droit individuel à être assisté, il y a, en bien des cas, une obligation d'assister. Or, du moment que l'assistance est obligatoire, il importe de déterminer la collectivité qui est légalement tenue de la fournir.

ASSISTANCE DES ALIÉNÉS

C'est d'abord, en faveur des aliénés que l'on a cru devoir déroger au principe de l'assistance facultative.

Les lois de finances de 1836 et 1837 rangeaient les dépenses des aliénés parmi les dépenses variables, c'est-à-dire parmi les dépenses facultatives des départements. La loi du 10 mai 1838 (art. 12, n° 11), les classa dans la première section du budget départemental, c'est-à-dire parmi les dépenses obligatoires. Mais la loi du 18 juillet 1866 modifia,

de nouveau, le caractère de ses dépenses, en laissant aux Conseils généraux le droit de les fixer souverainement.

Les dépenses du service des aliénés ne figurent pas non plus, dans l'énumération des dépenses obligatoires que donne l'article 61 de la loi du 10 août 1871. Mais nous trouvons dans cette énumération les dépenses nécessitées par les dettes exigibles. Or, dans certains cas, les aliénés sont placés dans un asile d'office, par l'autorité administrative. Le département du domicile de secours n'est-il pas tenu, par le fait même de ce placement, d'une véritable dette envers le département où est situé l'asile ? Le Conseil d'Etat, dans deux arrêts de 1894, a paru admettre l'affirmative et il a formellement reconnu, dans ses considérants, que, aujourd'hui encore, d'après l'article 28 de la loi du 10 juin 1838, les frais de séjour et d'entretien des aliénés indigents placés dans un asile étaient à la charge du département et de la commune de son domicile. (Conseil d'Etat, 20 avril 1894, D. 95. 3. 51 et 30 novembre 1894. S. 96, 3. 141).

D'ailleurs, la dette n'est exigible, et par conséquent, la dépense ne peut être inscrite d'office au budget départemental, que si la décision préfectorale refusant le paiement des frais réclamés a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat et si

le Conseil, statuant sur ce recours, a condamné le département à rembourser ces frais. Il en est ainsi toutes les fois que c'est par une décision administrative que l'aliéné a été interné ; dans ce cas, en effet, l'asile ne peut pas se soustraire à l'obligation de le recevoir et le Conseil d'Etat a jugé (16 décembre 1881, D. 83. 3. 25) que cette décision administrative n'était pas susceptible de recours par excès de pouvoir.

Au contraire, lorsqu'il s'agit d'un aliéné qui a été placé dans un asile sur la demande de ses parents ou de ses amis, on était libre de le recevoir ou de le repousser ; par conséquent le département où il a son domicile de secours pourra répondre, que, n'ayant pas engagé la dépense, il ne saurait être tenu de l'acquitter (1). Dans ce cas, l'admission de l'aliéné était absolument facultative ; c'est au département qui l'a prononcée, d'en supporter les conséquences financières.

Quant à la contribution de la commune dans la dépense son caractère n'a pas varié. Elle est obligatoire aujourd'hui comme elle l'était en 1837. Le Ministre de l'Intérieur, dans une circulaire aux Préfets, du 4 août 1840, insistait sur ce caractère : « Je n'ai pas besoin de vous dire, M. le Préfet

(1) Il ne semble pas d'ailleurs que, dans la pratique, les départements refusent souvent de rembourser les frais d'entretien de leurs aliénés.

que la dépense des aliénés, étant mise à la charge des communes par la loi du 30 juin 1838, constitue pour les communes, aux termes de l'avant-dernier paragraphe de l'art. 30 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, une dépense obligatoire. Si donc un Conseil municipal refusait le vote de cette dépense dans les limites du concours régulièrement fixé, elle devrait être portée d'office, au budget de la commune, par un arrêté pris par vous en Conseil de Préfecture, ou par une ordonnance royale que je provoquerais à cet effet. » L'art. 136, 10° de la loi du 5 avril 1884, a maintenu, sur ce point, les dispositions de la loi de 1837.

ENFANTS ASSISTÉS

a) *Enfants trouvés et abandonnés.* — Le caractère des dépenses des enfants assistés a suivi la même évolution que celui des dépenses des aliénés.

Les lois de finances du 25 mars 1817 et du 15 mai 1818 avaient mis les dépenses des enfants trouvés, en même temps que celles des aliénés, parmi les dépenses facultatives des départements. La loi de finances du 17 juillet 1819, contenait, dans son article 25, la même disposition : « Les centimes seront divisés de la manière suivante..... 2° Seize

centimes un quart seront versés dans les caisses des receveurs généraux des départements pour être mis à la disposition des préfets et employés sur leurs mandats aux paiements des dépenses variables ci-après, savoir....., enfants trouvés et abandonnés, sans préjudice du concours des communes, soit au moyen d'un prélèvement proportionnel à leur revenu, soit au moyen d'une répartition qui sera proposée par le Conseil général sur l'avis du Préfet, et approuvée par le Ministre compétent. »

Les dépenses du service des enfants assistés deviennent obligatoires, en même temps que celles du service des aliénés. Le même article de la loi du 10 mars 1838 les rangeait dans la première section du budget départemental. Quant à la contribution des communes, la loi du 18 juillet 1837 en faisait aussi une dépense obligatoire; article 30 : « Sont obligatoires les dépenses suivantes.... ; 15° le contingent assigné à la commune dans les dépenses des enfants trouvés et abandonnés. »

Les dépenses des enfants assistés étaient devenues obligatoires pour les départements, en même temps que celles des aliénés; elles cessèrent de l'être en même temps qu'elles. Les lois de 1866 et de 1871 ne faisaient figurer ni les unes ni les autres parmi les dépenses obligatoires. Quant à la contribution communale, l'article 136 10° de

la loi de 1884, ne fait que consacrer, de nouveau, l'obligation qu'édictait l'article 30 § 15 de la loi du 18 juillet 1837.

Théoriquement, donc, on pourrait dire que les secours aux enfants trouvés et abandonnés étant facultatifs, le département qui les a fournis ne peut en réclamer le remboursement au département du domicile de secours. Mais en fait, il n'est pas un département qui ne considère comme un devoir d'humanité de les fournir et il est bien rare que le département du domicile invoque son droit strict pour refuser d'en supporter la charge.

La question du domicile de secours se posera donc, là encore, de département à département. Nous avons vu pourquoi la recherche du domicile de secours communal n'aurait aucun intérêt en cette matière (1), mais même la recherche du domicile départemental donne lieu à bien des inconvénients : cette recherche, en effet, nécessite une enquête au lieu du domicile habituel de la mère ou au lieu de naissance ; elle dévoilera, peut-être, bien des secrets que la mère aurait eu grand intérêt à tenir cachés. Et, pourtant, supprimer la recherche du domicile de secours des enfants assistés, ce serait surcharger, outre mesure, certains départements, celui de la Seine, par exemple,

(1) Pages 21 et 22.

qui a renoncé à cette recherche et recueil, à lui seul, le tiers des enfants assistés de France!

Le Ministre de l'Intérieur, dans une circulaire du 28 juin 1881, a indiqué une combinaison qui devait remédier à ces inconvénients. On renoncerait à la recherche du domicile des enfants assistés, on constituerait un fonds commun par la centralisation des cotisations départementales égales au chiffre moyen des remboursements effectués par chaque département pour les dépenses de leurs enfants assistés recueillis dans un autre, puis ce fonds serait réparti par le Ministre de l'Intérieur entre tous les départements, au prorata des dépenses qui leur sont occasionnées par l'entretien d'enfants assistés ayant ailleurs leur domicile de secours. Le projet de loi de 1892 sur le service des enfants assistés comporte un système analogue.

b) *Enfants maltraités et moralement abandonnés.* — La loi du 24 juillet 1889 sur les enfants maltraités et moralement abandonnés autorise les Conseils généraux à assimiler les dépenses de ces enfants à celle des enfants assistés et leur promet même, s'ils le font, une subvention de l'Etat (article 25). Le caractère de ces dépenses est donc le même que celui des dépenses des enfants assistés; en droit strict, il n'y a pas d'obligation et, à la différence de ce qui a lieu pour les

enfants assistés, il arrive souvent que, en fait, le département du domicile de secours refuse de prendre, à sa charge, la dépense qui a été engagée, de ce chef, par un autre département. En voici la raison : le titre II de la loi du 24 juillet 1889 autorise les administrations d'assistance publique, d'accord avec les parents ou tuteurs du mineur abandonné à demander au tribunal la délégation des droits de puissance paternelle sur ce mineur. Si le service des enfants assistés d'un département use de ce droit, ce sera dans la plénitude de sa volonté et sans qu'aucune raison impérieuse d'humanité l'y ait contraint. De quel droit, alors, ou au nom de quel principe d'équité irait-il demander au département du domicile de secours le remboursement de frais que peut-être celui-ci, plus pauvre, n'eût pas consenti à faire ?

Au contraire, plaçons-nous dans l'hypothèse que prévoit l'article 1^{er} de la loi du 24 juillet 1889. Un jugement du tribunal confie à l'Assistance publique les enfants dont les parents ont été déclarés déchus de la puissance paternelle. Quel est le département qui devra supporter les frais d'entretien de ces enfants ? En droit, c'est évidemment celui où ils ont leur domicile de secours ; en fait, ils seront, le plus souvent, faute de connaître assez tôt ce département ou parce qu'il sera trop éloigné, laissés à la charge du département où

est situé le tribunal. C'est même ce qui est prescrit par la circulaire du Ministre de l'Intérieur, du 16 août 1889 : « L'enfant aura été déclaré, par le Tribunal, en danger physique ou moral : il s'agit de le soustraire immédiatement à ce danger et l'accomplissement de ce devoir ne saurait être, sous aucun prétexte, subordonné à la constatation, souvent longue et difficile, du domicile de secours. Le recours contre le département débiteur s'opérera ultérieurement. » Dans ce cas, le département, dans le service duquel l'enfant a été placé, n'a pu se soustraire à cette charge, bien que, en droit et en équité, elle dût incomber au département du domicile de secours. Il est donc tout naturel, qu'en fin de compte, celui-ci en supporte les frais.

c) *Enfants prévenus de crimes ou de délits.* — La loi du 49 avril 1898 a créé une nouvelle catégorie d'enfants assistés : Ce sont les enfants prévenus de crimes ou délits. Le juge d'instruction peut ordonner « le ministère public entendu, que la garde de l'enfant sera provisoirement confiée jusqu'à ce qu'il soit intervenu une décision définitive, à un parent, à une personne, ou à une institution charitable qu'il désignera ou, enfin, à l'Assistance publique » (art. 4.) Là, encore, il y a obligation pour le service désigné de recevoir l'enfant; il doit y avoir, comme corollaire,

un recours contre le département du domicile.

Il résulte, en somme, de ce court aperçu, qu'en ce qui concerne les aliénés et les enfants assistés, il n'y a guère, à la charge des départements, qu'une obligation partielle, et plutôt de fait que de droit. Cela tient à la répugnance que l'on a, en France, tout particulièrement, pour ce qui est obligation légale; nous aimons la liberté, même quand la vie de milliers d'êtres humains est en jeu, Sans doute, il est plus noble, en matière d'assistance, de faire appel à la générosité qu'à la contrainte; mais, n'est-il pas à craindre, qu'en voulant être bon, on cesse d'être juste? La société est toujours, plus ou moins, responsable du malheur de ses membres; si, dans la lutte pour la vie, le travail et le talent étaient les seules armes, on comprendrait que les vaincus n'eussent rien à attendre que de la pitié. Mais il y a des inégalités que les hommes ont créées et dont il est naturel d'exiger la rançon, sous forme d'impôt des pauvres, de la part de ceux qui en tirent profit.

D'ailleurs, la société, qui est une association économique où chacun coopère à l'œuvre commune, a intérêt à ce qu'il n'y ait aucune déperdition de forces, à ce que le malade reçoive des soins, pour qu'il puisse concourir de nouveau, par son travail, à la prospérité générale; à ce que l'enfant soit élevé pour que, plus tard, il produise

à son tour; à ce que, enfin, le vieillard soit secouru, parce qu'il a produit. « Dans les machines perfectionnées, » dit M. Fouillée, « dont se sert l'industrie pour filer le coton ou la laine, dès qu'un seul fil se brise le métier s'arrête de lui-même, comme si le tout était averti de l'accident arrivé à une de ses parties, et, avant de l'avoir réparé, ne pouvait continuer son travail, C'est l'image de la solidarité qui règnera de plus en plus dans la société humaine; au milieu de cette trame sociale, où s'entrecroisent toutes les destinées individuelles, il faudrait que pas un fil, pas un individu ne fût brisé sans que le mécanisme général fût averti, atteint, forcé de réparer le mal, dans la mesure du possible » (1).

Aussi est-il permis d'espérer que, de plus en plus maintenant, on tendra vers l'assistance obligatoire. Nous avons vu qu'elle n'existait qu'à demi pour les enfants : elle n'est encore, hélas ! qu'à l'état de projet pour les vieillards. Elle existe, enfin, depuis 1893, pour les malades.

ASSISTANCE MÉDICALE

L'expérience que l'on avait faite, depuis le milieu du siècle, de l'assistance médicale facultative était

(1) Fouillée. — La Propriété sociale.

bien de nature à éclairer le législateur. Dès 1817, la Faculté de Strasbourg répondant à une consultation du Gouvernement, signalait le caractère facultatif de l'assistance médicale comme la pierre d'achoppement des services de médecine cantonale. « Les communes rurales seront bien rarement disposées à faire des sacrifices pour le service médical des indigents. Il est difficile d'en douter quand on examine ce qui se passe dans l'instruction primaire, et le sort de cette dernière institution serait bien compromis si la dépense qui la concerne devenait facultative au lieu d'être obligatoire... Les communes les plus pauvres qui auraient le plus besoin d'un service médical des indigents en seraient privées. »

Le Congrès international d'assistance de 1889 avait voté les propositions suivantes : « L'assistance doit être rendue obligatoire pour les enfants abandonnés ou malades, pour les indigents adultes, blessés ou malades, pour les infirmes, pour les vieillards. L'assistance publique doit être rendue obligatoire, par la loi, en faveur des indigents qui se trouvent temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence. »

La loi du 15 juillet 1893 consacre, dans son article premier, l'obligation de l'assistance médicale gratuite : « Tout Français, malade, privé de res-

sources, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'Etat, suivant son domicile de secours, l'assistance médicale à domicile, ou, s'il y a impossibilité de le soigner utilement à domicile, dans un établissement hospitalier.

Il ne suffisait pas de décréter l'obligation des communes d'assister leurs indigents malades. Il fallait leur donner le moyen de faire face aux nouveaux frais qui en résulteraient pour elles, et que, souvent, leurs seules ressources eussent été insuffisantes à couvrir. « Il fallait, » dit M. Henri Monod (1), « mettre en jeu la solidarité nationale, en établissant, dans toutes les communes de France, une sorte de mutualité. » Il fallait que les communes pauvres fussent aidées par les communes riches et que, cependant, elles restassent toujours financièrement intéressées à limiter le nombre des indigents. Nous avons vu (2) comment la loi y avait pourvu par la solidarité des communes, des départements et de l'Etat.

Les dépenses ordinaires du service sont seules obligatoires. Nous les avons indiquées déjà. Ce sont : les honoraires des médecins, chirurgiens et sages-femmes, les médicaments et appareils et

(1) H. Monod. — Rapport sur l'application de la loi sur l'assistance médicale, pendant l'année 1895.

(2) Page

les frais de séjour des malades dans les hôpitaux.

Les recettes sont : 1° les recouvrements opérés par la commune en conséquence des recours prévus aux articles 2 et 21, les frais de justice restant à leur charge ;

2° Les recettes figurant au budget du bureau d'assistance ; dons et legs au profit des pauvres malades, revenu des fondations, part affectée par le préfet au bureau d'assistance dans le droit des pauvres, et offrandes.

3° Les ressources générales du bureau de bienfaisance affectées au nouveau service.

4° La part des ressources de l'hôpital ou de l'hospice destinées, antérieurement à la loi, à procurer le traitement à domicile à des malades pauvres.

Si, après l'imputation de ces diverses recettes sur la part des dépenses du service incombant à la commune, il reste un déficit qui ne peut être couvert au moyen des recettes générales du budget communal, le Conseil municipal sera mis en demeure de parfaire une partie de la différence (au moins 20 0/0, au plus 90 0/0) en votant des centimes additionnels aux contributions directes, ou des taxes d'octroi. Le reste du déficit sera couvert par une subvention départementale.

Ainsi, les dépenses du service de l'assistance

médicale gratuite sont obligatoires pour les communes; par conséquent, la commune qui fournit un secours à un indigent domicilié ailleurs peut exercer un recours en remboursement contre la commune de son domicile.

Pour bien comprendre l'importance de la détermination de ce domicile, il faut connaître, dans ses grandes lignes, le fonctionnement du service.

Au commencement de l'année, chaque bureau d'assistance dresse la liste nominative des personnes qui, en cas de maladie, seraient admises aux secours de la commune. Cette liste doit comprendre tous les individus remplissant les conditions suivantes :

1° Etre Français ou assimilés aux Français pour l'assistance médicale par un traité de réciprocité avec leur nation d'origine ;

2° Avoir leur domicile de secours dans la commune ;

3° Etre dans une situation de famille et de fortune telles qu'ils seraient sans ressources au jour où la maladie surviendrait.

Ce ne sont pas, par conséquent, les indigents seuls qui doivent être inscrits sur la liste d'assistance, mais encore les personnes qui, sans avoir besoin de faire appel ordinairement à l'assistance publique, ne vivent que de leur travail et se trou-

veraient sans ressources, s'il venait à leur faire défaut (1).

Lorsqu'une personne, non inscrite sur la liste d'assistance communale, invoquera le bénéfice de l'assistance médicale gratuite, elle devra se présenter au maire ou à son délégué. Le maire considèrera : d'abord, sa situation pécuniaire. On admet généralement, que l'article 1^{er} de la loi de 1893, en empruntant à la loi de 1851 l'expression « privé de ressources » a entendu assurer le bénéfice de l'assistance médicale gratuite, non seulement aux indigents, mais aux nécessiteux, c'est-à-dire à tous les individus qui n'ont pas de ressources suffisantes pour payer un médecin et les remèdes nécessaires.

Le maire aura, en outre, à constater l'urgence des soins médicaux et le domicile de secours du postulant. Lorsque l'état du malade réclamera des soins immédiats, le maire prononcera l'admission d'urgence et en rendra compte suivant que l'assisté aura ou non son domicile de secours dans la commune, au préfet immédiatement, ou au Conseil municipal, en comité secret, dans sa plus prochaine réunion.

Lorsque l'urgence du traitement ne sera pas

(1) Congrès d'assistance de Lyon de 1894. Rapport de MM Napias et Rondel.

absolue, le maire examinera, préalablement, si le malade a son domicile de secours dans la commune. Dans le cas de l'affirmative, il soumettra sa demande au bureau d'assistance réuni extraordinairement ; le bureau pourra prononcer l'admission provisoire, en vertu de l'article 19. Dans le cas de la négative, le maire pourra prononcer l'admission pour les dix premiers jours de traitement et il en réfèrera au préfet. Celui-ci devra, dans les dix jours, accuser réception au maire de son avis et lui faire connaître s'il admet le malade aux soins médicaux. L'effet de cette admission sera de faire supporter au département la charge du traitement au delà du dixième jour.

Le département aura alors un recours contre la commune du domicile de secours, si elle est dans son ressort, ou bien contre le département auquel elle appartient, qui, à son tour, se fera indemniser par elle. Si le malade n'a ni domicile de secours communal ni domicile de secours départemental, c'est à l'Etat que le département s'adressera pour se faire rembourser. Mais, la commune qui a fourni des secours médicaux à un individu qui ne lui est pas rattaché par le domicile de secours, supportera, dans tous les cas, les frais des dix premiers jours de traitement.

C'est l'application du principe que nous avons indiqué : donner aux communes un intérêt finan-

cier à limiter le nombre des assistés, pour leur enlever la tentation de se montrer trop libérales aux dépens d'autrui.

Le maire doit, sous sa responsabilité, faire toutes les recherches en vue de déterminer le domicile de secours du malade et d'établir sa situation de fortune (Circulaire ministérielle du 18 mai 1894).

En somme, dans les trois cas que nous avons examinés, nous avons pu voir que la question du domicile de secours n'était pas autre chose qu'une question de répartition de dépenses qui se posait soit entre les communes, soit entre les départements. Mais il n'en peut plus être ainsi quand l'assistance est purement facultative.

BUREAUX DE BIENFAISANCE.

Pour les bureaux de bienfaisance, par exemple, l'instruction ministérielle du 8 février 1823 indique qu'une des premières choses dont ils auront à s'occuper « sera de s'assurer si l'indigent qui se « présente pour être secouru a le domicile de secours voulu par la loi du 24 vendémiaire an II. » Mais, il est bien évident qu'il n'y a là qu'une indication dont les commissions des bureaux de bienfaisance ne sont nullement obligées de tenir compte.

La même remarque s'applique au modèle de règlement annexé à la circulaire ministérielle du 10 février 1876, qui prescrit que nul indigent ne pourra recevoir de secours annuels, s'il ne justifie d'une résidence d'un an, au moins, dans sa commune, suivant les règles de la loi du 24 vendémiaire an II. Ce projet de règlement indique, d'ailleurs, que la commission des bureaux de bienfaisance pourrait exiger une durée plus longue de séjour et c'est, en effet, ce qui a lieu le plus généralement, à cause de la modicité de leurs ressources.

On a contesté pourtant ce droit aux bureaux de bienfaisance. M. Fleury-Ravarin (*op. cit.*) soutient que la loi de l'an II, en fixant à une année la durée du séjour nécessaire pour acquérir le domicile de secours, a posé un principe général qui doit prévaloir toutes les fois qu'un texte législatif n'y a pas apporté de dérogation expresse. Or, l'art. 17 de l'ordonnance du 31 octobre 1821, qui donne aux commissions des bureaux de bienfaisance le pouvoir de régler les conditions de l'admission aux secours à domicile ne saurait être interprété en ce sens.

Pour nous, nous croyons que la loi du 24 vendémiaire an II, qui avait été votée en vue d'un système d'assurance obligatoire, ne pouvait s'appliquer aux bureaux de bienfaisance créés en

l'an V, avec un caractère absolument facultatif. Les bureaux de bienfaisance ont des ressources propres, très variables dans chaque ville, puisqu'elles proviennent surtout des libéralités des particuliers; il est naturel que ce soit d'après l'étendue de ces ressources, qu'ils abaissent ou élèvent la durée du séjour exigé. Et d'ailleurs, par quel moyen de contrainte les forcerait-on à fournir des secours à tout indigent qui aurait dans la commune un séjour d'une année ?

A Paris, d'ailleurs, le décret qui porte règlement du service des secours à domicile prescrit de n'accorder de secours annuels qu'aux indigents ayant une durée de séjour de trois années (décret du 15 novembre 1895, art. 21). Quant aux indigents malades (la loi du 15 juillet 1893 n'est pas applicable à Paris), ils sont admis au traitement à domicile ou à l'accouchement à domicile, sans avoir à fournir aucune justification de séjour (décret 15 nov. 1895, art. 30).

DÉPÔTS DE MENDICITÉ

Quant aux dépôts de mendicité, aucune loi ne rend leurs dépenses obligatoires pour les reclus volontaires, admis sur la désignation des préfets, lorsqu'ils sont incapables de suffire à leurs besoins, et qu'ils n'ont pu être reçus dans un hospice.

Légalement, donc, ces dépenses devaient rester à la charge du département qui a prononcé l'admission, sans recours possible contre celui du domicile de secours. En ce sens, on peut invoquer la circulaire ministérielle du 5 mai 1852 qui contient les prescriptions suivantes : « Quant au renvoi des mendiants dans les départements auxquels ils appartiennent, comme il s'agit presque toujours, en pareille circonstance, d'une question de domicile de secours, il m'appartiendra de statuer à cet égard, comme par le passé. » Il semble résulter de là que les mendiants doivent être rapatriés dans la commune de leur domicile de secours, et que le département qui les aurait admis ailleurs, dans un dépôt de mendicité, n'aurait aucun droit de réclamer le remboursement de ses frais (1).

On cite pourtant une décision du ministre de l'Intérieur (24 mai 1869), d'après laquelle les dépenses des dépôts de mendicité seraient obligatoires, au moins moralement, et les recours de département à département pourraient être admis. Le Préfet n'autorise guère, d'ailleurs, sauf dans les cas graves, que l'hospitalisation des individus ayant leur domicile de secours dans la commune.

(1) Derouin. — Traité du domicile de secours P. 76 et s.

CHAPITRE III

Règles spéciales aux hospices et aux hôpitaux

Il nous reste, pour achever cette première partie de notre étude, à examiner quelle est la portée du domicile de secours en ce qui concerne les hospices et les hôpitaux.

L'assistance hospitalière est la première qui ait été organisée ; c'est pour les établissements hospitaliers que la question du domicile de secours s'est d'abord posée.

Les premiers asiles fondés par la charité chrétienne, s'ouvraient le long des routes et aux portes des cités pour recevoir les pèlerins sans abri. Tous ceux qui se présentaient étaient accueillis : à l'Hôtel-Dieu de Paris, on aimait mieux entasser les malades dans le même lit que les repousser.

« L'Hostel-Dieu est ouvert indifféremment à toutes sortes de malades, de quelque contrée de la terre et de quelque religion qu'ils soient. On y reçoit même les Turcs, quand quelquefois, il s'en

présente et il a cette consolation, que jusques icy, jamais Turc ni hérétique n'y est mort qu'il n'ait, avant de mourir, reconnu son aveuglement et abjuré ses erreurs, tant le Ciel bénit visiblement une si sainte maison. » (1).

Le règlement de l'hôpital St-Jacques, à Aix, disait : « La première des œuvres est celle des pauvres malades, de toutes sortes et de tous pays. »

Les Conciles encourageaient cette assistance, prodiguée à tous, sans distinction d'origine ; les papes accordaient des pardons et des indulgences aux bienfaiteurs des asiles ; le clergé sollicitait la pitié des fidèles et employait les fonds recueillis à la guérison des malades, en même temps qu'au salut de leur âme.

Mais il arriva bientôt que les clercs préposés à la direction des asiles négligèrent le devoir chrétien pour se préoccuper davantage d'intérêts plus immédiats ; ils s'appliquèrent à convertir l'administration hospitalière en titre de bénéfice et à s'approprier la majeure partie des revenus.

La royauté dut intervenir pour faire cesser ces abus ; elle le fit en refondant entièrement le sys-

(1) « Estat au vrai du bien et du revenu tant ordinaire que casuel de l'Hostel-Dieu de Paris et de ses dépenses journalières, » cité par Derouin, op. cit. P, 3,

tème hospitalier. Le principe de la réforme est la fusion progressive des petits asiles dont les ressources étaient insuffisantes avec les hôpitaux plus importants de la région. (Déclarations de mars et d'août 1693) (1). On réunit en un seul les différents établissements d'une même ville et, souvent les petits asiles voisins.

Ces unions d'établissements sont particulièrement nombreuses sous les règnes de Louis XIV et de Louis XV. L'édit de 1662 fonda un hôpital général dans toutes les villes ou gros bourgs du royaume où il n'en existait pas ; comme dotation, il donnait à ces nouveaux établissements les biens qu'il enlevait aux ordres monastiques hospitaliers. Beaucoup de communes se virent ainsi dépossédées des hôpitaux que le clergé y entretenait.

On se préoccupa, à la vérité, de sauvegarder les droits de leurs habitants, et chaque édit de réunion ne manquait pas de stipuler expressément que les pauvres de la communes dépossédée conserveraient le droit à l'assistance dans l'hôpital général ; mais il faut bien reconnaître que ce droit n'était guère qu'illusoire.

Les bureaux d'administration, qui tenaient des règlements de 1693 et du 12 décembre 1698 un

(1) Lallemand. — De l'organisation de la bienfaisance publique et privée dans les campagnes au xvii^e siècle. P. 6.

pouvoir absolu, n'accueillaient qu'à contre cœur les indigents étrangers à la cité. Les règlements des hôpitaux généraux sont particulièrement instructifs à cet égard. La déclaration du 23 mars 1680, qui contient le règlement de l'Hôpital général de Paris, prescrit ceci : « L'on recevra volontairement, dans l'hôpital général de notre bonne ville de Paris, les pauvres enfants et les vieilles personnes de l'un et l'autre sexes et les infirmes d'épilepsie, mal caduc ou autres maux de cette nature, natifs ou demeurant depuis plusieurs années dans ladite ville de Paris et faubourgs d'icelle, ou dans l'étendue de la Prieuré et Vicomté de Paris (1).

C'est une condition que l'on retrouve à peu près dans tous les règlements : tout nécessaire, pauvre mendiant ou pauvre honteux doit, pour pouvoir prétendre à l'assistance, être né ou domicilié, depuis un certain temps, dans la ville où est situé l'hôpital. Et cette condition de domicile est observée avec une extrême rigueur : il s'agit d'éviter l'envahissement des hôpitaux ; en conséquence, le roi ordonne de rapatrier tous les mendiants invalides dans leur pays d'origine ; à l'hôpital de Marseille, les pauvres passants ne sont recueillis que pour trois jours et les étrangers sont exclus de l'œuvre de la Miséricorde.

(1) Cité par Derouin op. cit. p. 4.

Quant à la durée du séjour acquisitif du domicile, elle est très variable avec les villes et avec les catégories d'indigents. A Aix, on exige cinq ans des pauvres mendiants et 10 ans à Marseille; pour les pauvres incurables, la charge est plus lourde, la condition est plus sévère : à Aix et à Marseille on n'exige pas moins de dix ans de séjour ininterrompu ; pour les pauvres insensés, cinq ans suffisent à Marseille. Les pauvres honteux, étrangers à la localité, doivent justifier d'un séjour ininterrompu de dix ans et, en outre, d'avoir une famille ou un foyer où ils puissent se retirer après leur sortie de l'hôpital, pour ne pas retomber immédiatement à la charge de l'Hôtel-Dieu (1).

Ces exigences si diverses et si rigoureuses donnaient lieu, entre les hôpitaux, à de perpétuelles contestations, dont les pauvres étaient, en définitives, les victimes. Dans certaines localités on allait jusqu'à interdire absolument aux indigents étrangers l'accès de la cité. M. Lallemand (2) cite l'exemple des échevins de Béthune qui, après avoir obtenu la réunion à leur Maison-Dieu des asiles de divers villages environnants, multipliaient les ordonnances, prescrivant sous des peines sévères

(1) Valran. *Misère et charité en Provence au XVIII^e siècle* p. 81 et 82.

2) Lallemand, *op. cit.* p. 7.

aux indigents de ces localités d'y rentrer sans délai.

Parfois, les habitants des communes où était situé l'hôpital n'avaient qu'un droit de préférence. Le règlement de l'Hôtel-Dieu de Beaumont-en-Gâtinois portait : « Tous les pauvres malades notamment les vieillards du duché de Beaumont..... et ressortissant directement ou par appel de sa justice, seront reçus gratuitement au dit Hôtel-Dieu, ceux de la ville et paroisse préférés. » (1)

Il résultait de tout cela que les habitants des villes pouvaient, à peu près seuls, profiter de l'assistance à l'hôpital ; presque toujours ceux des campagnes s'en trouvaient exclus. Les mémoires envoyés en 1777 au concours de Châlons-sur-Marne se font l'écho de leurs plaintes. « Les habitants des campagnes ne sont pas moins précieux sans doute que ceux des villes..... Cependant en général, et apparemment parce qu'étant plus éloignés, leur misère ne frappe pas les yeux, la plupart des Hôtels-Dieu de nos villes de province ne reçoivent que les malades des cités où ils sont établis : point ou presque point de maisons de charité où les malheureux habitants des campagnes soient reçus. » (2).

(1) De Croos. Une ville artésienne avant la Révolution (p. 94) cité par M. Lallemand p. 7.

(2) Lallemand. De l'organisation de la bienfaisance publique et privée dans les campagnes au XVIII^e siècle. P. 8.

Une des premières pensées de la Révolution fut d'assurer « l'égalité d'assistance. » Nous avons vu (1) comment elle la réalisa comment l'assistance des pauvres fut déclarée dette nationale, comment la charge en fut transportée à l'Etat, en même temps que les biens des établissements hospitaliers. Le système se complétait par l'organisation de secours à domicile qui permettait tout en diminuant le nombre des hospices, et en les concentrant dans des centres importants de population, de procurer des secours aux pauvres de la campagne.

D'après la loi du 24 Vendémiaire an II aucune condition de domicile n'était plus requise pour l'admission à l'hôpital. L'article 18 du titre V portait : « Tout malade, domicilié de droit ou non, qui sera sans ressources sera secouru, ou à son domicile de fait, ou à l'hospice le plus voisin » et l'article 17 : « Celui qui, dans l'intervalle du délai prescrit pour acquérir le domicile de secours, se trouvera, par quelque infirmité suite de son travail, hors d'état de gagner sa vie sera reçu à tout âge dans l'hospice le plus voisin. » C'était la suppression du domicile de secours pour les indigents malades.

Sitôt que les embarras financiers eurent obligé

(1) Page 14.

l'Etat à se débarrasser d'une charge qu'il avait trop inconsidérément assumée et que les hospices et les hôpitaux furent restitués dans leur personnalité distincte et dans leurs biens propres, la tendance reparut de repousser impitoyablement tous les malades étrangers à la commune. Les lois des 2 Brumaire an IV et 16 Vendémiaire an V avaient rendu aux établissements hospitaliers leur autonomie ; maîtres de leurs biens, ils prétendaient en disposer à leur guise (1). Aussi, est-ce en vain que le pouvoir central multipliait les instructions pour les inviter à se montrer moins sévères ; le nombre mêmes des circulaires ministérielles sur ce point suffit à montrer leur inefficacité. Une circulaire adressée aux préfets en l'an VI, rappelle que la loi de l'an II est toujours en vigueur : « On a cru que les hôpitaux ne devaient plus être ouverts qu'aux indigents des villes où ces maisons sont situées. C'est une erreur dans laquelle vous éviterez de tomber. La raison et l'humanité veulent que le but de la fondation primitive soit respecté et qu'elle continue d'être considérée sous le rapport d'une utilité plus étendue. »

Une autre circulaire, du 1^{er} juin 1829, s'exprime

(1) Les dispositions de la loi de l'an II quoique toujours en vigueur, étaient considérées comme abrogées de fait par le remaniement du régime hospitalier.

ainsi : « L'admission dans les établissements charitables, d'indigents étrangers à la commune où ces établissements sont situés donne assez fréquemment lieu à des difficultés qu'il est important de faire cesser. Que les malades soient ou non domiciliés dit la loi, ils doivent être traités à leur domicile de fait ou dans l'hospice le plus voisin. . . . Tout malade peut et doit être admis dans les hospices. La loi le veut ainsi et, quand la loi n'aurait pas pris soin de le prescrire, l'humanité imposerait aux administrations charitables une obligation qu'il est impossible de méconnaître. Une instruction du 31 janvier 1840, relative au règlement du service intérieur des hospices, reproduit les mêmes dispositions, avec le même insuccès.

Finalement, on en vint à prescrire aux Préfets, d'agir d'office, toutes les fois que l'administration hospitalière ferait quelque difficulté pour admettre un malade étranger à la commune. Répondant à une question de M. Hyde de Neuville, le Ministre de l'Intérieur lui écrivait, le 31 juillet 1843 : « La loi du 24 vendémiaire an II n'a pas été abrogée ; les dispositions du titre V de cette loi sont encore aujourd'hui, la seule règle existante pour la fixation du domicile de secours et l'admission des pauvres malades dans les hospices et, toutes les fois que les administrations hospitalières, agissant dans un esprit de localité et de charité étroite, veulent

s'en écarter, des instructions émanées de l'Administration centrale les ramènent au principe si naturel et si humain de cette loi, celui de l'égalité des droits de tous les pauvres et de communauté des secours publics. . . . MM. les Préfets sont même autorisés à agir d'office, toutes les fois qu'ils rencontreront, de la part de ces administrations, des résistances qui ne sont pas justifiées par l'impossibilité matérielle et absolue de recevoir et de traiter les indigents malades. »

Lors de la discussion de la loi de 1851, la question se posa très nettement : d'une part, l'humanité exigeait que tous les malades fussent soignés ; d'autre part, les ressources, forcément limitées des hôpitaux, ne permettaient pas que tous fussent reçus sans conditions. Dans les cités ouvrières, surtout, où abondent les ouvriers sans travail et les victimes d'accidents, l'hôpital est obligé, pour éviter l'envahissement, de fermer ses portes aux étrangers, ou, si le cas est tellement urgent qu'il ne peut les repousser, il s'efforce, après les avoir reçus, de s'en débarrasser au plus tôt.

Loi du 7 août 1851. — Entre ces deux intérêts opposés, l'Assemblée nationale essaya de trouver une transaction : L'article 1 de la loi du 7 août 1851 porte : « Lorsqu'un individu, privé de ressources tombe malade dans une commune.

aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission dans l'hôpital existant dans la commune » et l'art. 3 : « Les malades et incurables indigents des communes privées d'établissements hospitaliers, pourront être admis aux hospices et hôpitaux du département désignés par le Conseil général sur la proposition du Préfet, suivant un prix de journée fixé par le Préfet, d'accord avec la commission des hospices et des hôpitaux. »

Ainsi, s'il n'existe pas d'hôpital dans une commune, l'hôpital le plus voisin n'est plus tenu d'aucune obligation à l'égard des indigents qui sont tombés malades dans cette commune, à moins qu'il n'ait été désigné par le Conseil général et que la commune se soit engagée à payer les frais de journée de ses malades.

On n'a pas cru pouvoir aller plus loin et supprimer l'admission forcée des malades dans les communes pourvus d'un hôpital ; là, le devoir d'humanité est tellement impérieux qu'il ne saurait fléchir devant aucune considération financière.

Le rapporteur de la loi, M. de Melun, expliquait ainsi la nécessité de renouveler, sur ce point, les prescriptions de la loi de l'an II : » Aujourd'hui, non seulement l'étranger, mais l'ouvrier qui travaille dans la cité, s'il n'a pas un certain temps de séjour, ou si, se suffisant à lui-même et à sa famille par son courage et ses habitudes d'ordre, il n'a

pas eu, jusque-là, recours à l'Assistance publique, quand bien même une maladie cruelle lui aurait enlevées ses dernières ressources, n'est pas toujours sûr d'être accueilli dans le lit vacant d'un hôpital ! Est-ce juste ? Est-il charitable qu'une classe, souvent bien plus intéressante que l'indigent de profession soit déshéritée de tout secours ? Celui qui, par son travail habituel, apporte à la cité son tribut quotidien, ou qu'elle a appelé pour des travaux passagers dont elle profite toujours, doit-il être repoussé de son sein, au moment même, où il implore sa protection contre un mal contracté, pour ainsi dire, à son service ? » Et, rappelant l'origine des établissements hospitaliers, il ajoutait : « Les plus anciennes fondations, et, souvent, les plus riches, étaient destinées aux passants et aux pèlerins. Dans ces temps de foi, on savait que le malade de la cité ne manquerait pas de secours ; c'est à l'étranger, au voyageur délaissé que l'on voulait ouvrir un asile, en lui accordant l'hospitalité, *hospitium*. C'était là cette charité universelle qui embrasait tous les peuples et tous les pays, et qui, comme le Samaritain de l'Evangile, ne faisait exception pour personne. Nous comprenons qu'aujourd'hui l'assistance publique soit astreinte à des règles plus étroites, mais, au moins, conservons une trace de la générosité de nos pères ; donnons à leurs biens, dont héritent nos établissements

hospitaliers, une destination qui se rapproche de leurs pieuses pensées et qu'il ne soit pas dit que, sur la terre de France, on demande, à l'entrée de l'hôpital, non plus les plaies et les douleurs, mais le passeport du malheureux. »

Deux amendements avaient été présentés : l'un, tendant à élargir la portée du texte proposé, en disant : « Tout malade, domicilié de droit ou non, qui sera sans ressources, sera secouru à son domicile de fait, ou dans un hôpital ; » l'autre, tendant à la restreindre : « Si le malade a son domicile réel dans une autre commune, un recours pourra avoir lieu contre cette même commune, ou, à défaut de ressources suffisantes contre le département où elle sera située. »

Le premier aurait eu l'inconvénient de rendre encore plus lourde la charge des hôpitaux, alors qu'ils supportaient déjà malaisément celle que leur imposait la loi de l'an II ; le second aurait eu pour résultat, suivant l'expression de M. Monod (1), de réaliser la confiscation des hôpitaux au profit des villes où il seraient situés, en leur laissant le droit exclusif d'y faire admettre gratuitement leurs malades. »

Tous les deux furent repoussés sur les observations suivantes du rapporteur :

(1) Rapport sur l'application de la loi sur l'assistance médicale en 1895.

« Malgré l'application restreinte que les administrations locales donnent aux hôpitaux et hospices, en ne permettant pas aux étrangers d'y entrer, leurs propriétés sont encore insuffisantes, et il faut que les communes, par des subsides, viennent subvenir aux dépenses de ces établissements. Vous concevez que, le jour où il serait écrit dans la loi que tout individu qui habite même une commune rurale, n'ayant aucun rapport avec les communes possédant des hospices ou des hôpitaux, pourrait entrer gratuitement dans ces établissements; à l'instant même, les communes qui ne jouiraient plus du privilège qu'elles ont aujourd'hui, retireraient leurs subsides et, à mesure que les dépenses s'accroîtraient, les ressources diminueraient. On arriverait ainsi à l'égalité formulée par la Convention, c'est-à-dire à une ruine commune. »

Sur le deuxième amendement, le rapporteur s'exprimait ainsi :

« Les départements qui envoient à Paris des milliers d'emigrants, alors précisément qu'ils ont tant de peine à solder leur budget, se trouveraient surchargés des frais de maladie qui auraient été dépensés pour des individus ayant quitté leur département depuis longtemps, et se verraient ainsi dans la nécessité de frapper d'un nouvel impôt les habitants, déjà si pauvres, pour fournir à la dé-

pense de ceux qui auraient quitté la commune. Est-il possible cependant de déclarer que justement ces ouvriers étrangers ne recevront aucun secours? Non sans aucun doute. L'homme malade, qui a quitté sa famille, qui est loin de ses amis, de ses parents, de sa commune, est le plus digne de considération. Il était donc tout naturel que le projet voulût le faire profiter des ressources charitables qu'offre la ville où il est tombé malade. Il nous a semblé qu'il n'y aurait rien d'injuste à mettre ces dépenses à la charge de l'hôpital que cette ville possède. »

Mais, ne dira-t-on pas que les hôpitaux entretenus aux frais des communes doivent profiter de préférence aux habitants de ces communes et, seulement ensuite s'il y a des lits vacants et des ressources disponibles, aux étrangers? Non, car sur les 45 millions de dépenses qu'entraîne annuellement le service des malades et des vieillards, il y en a 33 qui sont dus aux fondations charitables; les communes ne contribuent que pour 10 ou 12 millions: encore la ville de Paris en fournit-elle, à elle seule, près de la moitié (1).

(1) La proportion est aujourd'hui à peu près la même. En 1885, les dépenses des établissements hospitaliers se sont élevées (Paris non compris) à 68 millions, sur lesquels plus de 52 millions ont été fournis par les ressources propres de ces établissements (Rapport de M. Monod).

Le rapporteur examinait, enfin, une dernière objection : « Mais, dira-t-on, s'il y a beaucoup d'ouvriers étrangers dans une ville, ils feront concurrence aux habitants de la ville ? S'il y a beaucoup d'ouvriers étrangers dans une ville, l'intérêt de la ville exige, sans doute, qu'ils y soient. Serait-il permit de repousser, dans le malheur, ceux qui sont la source de sa prospérité ? »

Voilà quel était le système de la loi de 1851, et comment il se justifiait. On avait cru concilier, par cette transaction, les intérêts en présence et mettre fin aux incessantes contestations relatives au domicile de secours. Il n'en fut rien. La loi ne mettait aucune obligation à la charge des communes ; la plupart refusèrent de s'engager à payer les frais de journée de leurs malades et les hôpitaux continuèrent à leur fermer leurs portes. Les commissions administratives des établissements hospitaliers, composées en majeure partie des habitants de la commune, s'en tinrent strictement à l'obligation que leur imposait l'article premier de la loi ; ils n'appliquèrent, presque jamais, la disposition facultative de l'art. 3, bien que souvent ils eussent des lits vacants. Il n'était pas rare, alors, de voir les communes privées d'établissements hospitaliers et trop pauvres pour payer les frais de journée, user de subterfuges pour forcer l'entrée des hôpitaux. On allait jusqu'à transporter

et abandonner à leurs portes des malades, afin qu'ils fussent obligés de les recevoir, ne pouvant prouver qu'ils étaient tombés malades dans une autre commune.

Rien, en somme, n'était changé à ce qui se passait avant 1851 ; c'était toujours, de la part des hôpitaux, la même âpreté à se défendre contre l'intrusion des étrangers. Il en résultait souvent des faits scandaleux.

M. de Crisenoy, dans le *Moniteur des Assemblées départementales et communales*, en rapporte un exemple : « En 1878, par un soir d'hiver, un cultivateur conduisant une charrette était tombé sous la roue et avait été grièvement blessé. Un passant le trouva, gisant sur le sol, le chargea dans le chariot et se mit en quête de secours. Il se rendit chez le maire de la commune, qui l'engagea à conduire le blessé à l'hôpital le plus proche, situé dans une commune voisine. Il pouvait être six heures lorsqu'on arriva à la porte de l'hôpital. C'était un dimanche : pas de médecin, pas d'administrateur. Le règlement défendait de recevoir qui que ce fût sans autorisation ; le blessé était étranger à la commune ; il n'avait pas été trouvé sur son territoire, et, malgré les instances du conducteur, malgré l'état très grave du malade, malgré le froid de plusieurs degrés qui aggravait son état, on refusa de l'admettre. La charrette se remit en

route pour Versailles, située à une lieue environ, et où l'on espérait trouver un meilleur accueil; mais, lorsqu'on y arriva, le pauvre homme était mort. »

Certaines commissions administratives des établissements hospitaliers avaient cru trouver dans le recours, établi par l'art. 3, un moyen de forcer le mauvais vouloir des communes et de se faire indemniser, dans tous les cas, de leurs frais de journées. Mais la jurisprudence a constamment décidé qu'une administration hospitalière était sans droit, pour réclamer d'une commune, le remboursement des frais de séjour d'un malade qu'elle avait reçu volontairement, c'est-à-dire dont l'admission n'avait pas été expressément consentie par la commune (Cons. d'Et. 12 mars 1869 et 11 mars 1887).

En somme, la loi de 1851 a eu pour résultat, ainsi que le constate la commission administrative des hospices de Bordeaux (délibération du 7 mai 1880), de placer constamment les administrations hospitalières entre leurs intérêts et leurs sentiments charitables, d'imprimer à leurs actes un caractère de véritable inhumanité si, moins soucieuses des intérêts des malades que de leurs propres intérêts, elles n'appliquaient pas la loi avec une philanthropique tolérance; d'obliger ces mêmes administrations à de grands frais pour obtenir, si elles veulent rechercher le domicile de

secours des malades, le remboursement des sommes dues par les communes. » Encore avons-nous vu que ce remboursement était tout à fait hypothétique.

Loi du 15 juillet 1893. — Ainsi, le grand défaut de la loi de 1851 était la faculté laissée aux communes, de refuser de payer les frais de journée, à l'hôpital, de leurs malades. La loi du 15 juillet 1893 a atténué ce défaut, sans le faire disparaître entièrement. Il faut, sous l'empire de cette loi, distinguer plusieurs cas (1) :

1^{er} cas. — L'hôpital admet un individu, tombé malade dans la commune, siège de l'hôpital. Ce cas est prévu par l'article 1^{er} de la loi du 7 août 1851, que l'article 4 de la loi nouvelle maintient formellement en vigueur. L'hôpital n'a, alors, aucun recours contre aucune collectivité. Le terme « tomber malade, » d'après la jurisprudence, marque le moment précis où l'hospitalisation devient nécessaire. Il importe peu que le malade ait contracté, dans une autre commune, les germes de sa maladie.

2^e cas. — Un indigent est tombé malade dans une commune dépourvue d'hôpital, mais ratta-

(1) Cons. d'Et., 10 mars 1899. D. 1900. 3. 17. Conclusions de M. Jagerschmidt, commissaire du gouvernement.

chée à un hôpital par l'organisation nouvelle, alors que cette commune est celle de son domicile de secours, et qu'il est inscrit sur la liste d'assistance. L'art. 3^e de la loi de 1893 règle ainsi ce cas : « Toute commune est rattachée, pour le traitement de ses malades, à un ou plusieurs des hôpitaux les plus voisins. Dans le cas où il y a impossibilité de soigner utilement un malade à domicile, le médecin délivre un certificat d'admission à l'hôpital. Le certificat doit être contresigné par le Président du bureau d'assistance ou son délégué. L'hôpital ne pourra réclamer à qui de droit, le remboursement des frais de journée, qu'autant qu'il représentera le certificat ci-dessus. » Ainsi, même dans ce cas, la commune du domicile du secours n'est tenue du remboursement que si ces formalités ont été remplies. Si l'hôpital admet un malade par commisération, avant qu'il ait obtenu le certificat exigé par la loi, les frais en resteront, comme autrefois, à sa charge.

3^e cas. — Un indigent, non inscrit sur la liste d'assistance, tombe malade dans une commune où il a son domicile de secours. Nous avons vu (1) que l'article 19 de la loi donnait au Maire le droit de l'admettre d'office, à l'assistance, du moins pour les dix premiers jours du traitement.

(1) Page 53.

4^e cas. — Un indigent tombe malade dans une commune dépourvue d'établissement hospitalier et où il n'a pas son domicile de secours. Ce cas est prévu par les articles 20 et 21. Article 20 : « En cas d'accident ou de maladie aiguë, l'assistance médicale des personnes qui n'ont pas le domicile de secours dans la commune où s'est produit l'accident ou la maladie, incombe à la commune dans les conditions prévues à l'article 21, s'il n'existe pas d'hôpital dans la commune..... » Article 21 : « Les frais avancés par la commune, en vertu de l'article précédent, sauf pour les dix premiers jours de traitement, sont remboursés par le département, d'après un état régulier, dressé conformément au tarif fixé par le Conseil général. Le département qui a fourni l'assistance peut exercer son recours contre qui de droit. Si l'assisté a son domicile de secours dans un autre département, le recours est exercé contre le département, sauf la faculté, pour ce dernier, d'exercer, à son tour, son recours contre qui de droit. »

Il est évident que, dans le cas prévu par les articles 20 et 21, comme dans celui que prévoit l'article 3, l'obligation de recevoir le malade et, par conséquent, le droit de réclamer le remboursement de ses frais n'existe, pour l'hôpital, qu'autant que le malade a été admis au bénéfice de l'assistance par la collectivité débitrice, et qu'il

peut représenter le certificat contresigné par le Maire. On ne concevrait pas que l'indigent qui n'a pas de domicile de secours communal fût traité plus favorablement que celui qui a le domicile de secours (Conclusions de M. Jagerschmidt).

Ainsi, d'après la loi de 1893, les hôpitaux conservent simplement la charge qu'ils tenaient de la loi de 1851; il y a seulement une obligation nouvelle pour les communes. Malheureusement, cette obligation n'existe que sous les conditions que nous avons vues : l'article 2, qui établit un recours de la collectivité qui a fourni l'assistance contre celle qui la devait, ne peut s'appliquer aux établissements hospitaliers; il ne parle que des communes, des départements et de l'Etat, et un amendement de M. Lesouëf, tendant à l'étendre aux établissements hospitaliers, a été repoussé par le Sénat.

Aussi, toutes les fois que les formalités prescrites ne seront pas remplies, (et elles exigeront parfois, beaucoup de temps), nous verrons se reproduire les mêmes abus que sous l'empire de la loi de 1851. Tant que les hôpitaux seront menacés de supporter les frais de maladie des indigents étrangers, ils montreront la même répugnance à les recevoir et la même hâte à s'en débarrasser.

Voici un fait, entre bien d'autres, qui prouvera

combien le danger est réel (1) : « Un nomade du nom de S....., en préparant son repas en plein champ, comme il en a l'habitude, est atteint de brûlures assez graves ; il entre à l'hôpital de Châtellerault, d'où il sort et se rend à Poitiers, où il est également hospitalisé ; il entre ensuite à l'hôpital de Bellac, puis à celui de Limoges. Il y reste deux mois pour recevoir le traitement nécessité par ses brûlures ; puis il est opéré d'une hernie ; encore deux mois de traitement ; enfin, il est atteint d'une bronchite qui oblige à le garder encore deux mois..... » Bref, le dernier établissement qui avait reçu le malade émettait la prétention de se faire rembourser par l'Etat les dépenses occasionnées par son traitement, en soutenant que l'article 1^{er} de la loi de 1851 ne réglait que la question d'admission, et que les dépenses du traitement devaient toujours être supportés par la collectivité du domicile de secours. Cette prétention était certainement insoutenable puisque, comme nous l'avons vu, l'article 1^{er} de la loi de 1851 contient, au contraire, une dérogation en faveur des malades aux règles ordinaires du domicile de secours. Mais il est intéressant de remarquer

(1) H. Monod. Rapport sur l'application de la loi sur l'assistance médicale pendant l'année 1896, p. 145. — Le fait est emprunté aux délibérations du Conseil général de la Haute-Vienne. (Séance du 30 avril 1897).

dans le fait que nous venons de rapporter, que le malade a changé trois fois d'hôpital, et que l'hôpital de Limoges seul a agi humainement en le gardant jusqu'à sa guérison.

Il est permis d'espérer, toutefois, que les irrégularités deviendront moins fréquentes, quand on se sera mieux pénétré des règles nouvelles du domicile de secours. Aujourd'hui encore, la commune sur le territoire de laquelle un indigent tombe malade n'a qu'un souci ; s'en débarrasser au plus vite, pour n'avoir pas à payer ses frais de maladie ; d'autre part, les hôpitaux hésitent à s'en charger, s'ils ne croient pas pouvoir se faire rembourser leurs dépenses. Cela ne se produirait évidemment pas s'il n'y avait pas d'incertitude sur la détermination de la collectivité qui doit, en définitive, supporter la charge de l'assistance. Dans ce but, plusieurs préfets ont émis l'avis que le lieu du domicile de secours pour les mendiants vagabonds et autres malades sans domicile habituel fût toujours fixé dans la commune de leur naissance. Mais cette modification à la loi de 1893 serait bien inutile, puisque, d'après cette loi, les dépenses d'entretien de malades sans domicile de secours, ou dont le domicile de secours est inconnu, sont à la charge de l'Etat. Or, il suffit que les communes soient assurées que ces dépenses leur seront remboursées pour qu'elles hésitent moins à les engager.

On s'est demandé quelle était la juridiction compétente pour statuer sur les demandes en remboursement formées par les établissements hospitaliers contre les collectivités désignées par la loi du 15 juillet 1893 pour supporter la charge de l'assistance médicale gratuite ? La difficulté vient de ce que l'art. 38 qui organise le contentieux des réclamations et l'attribue au Conseil de préfecture, ne vise que les contestations concernant l'organisation du service. Pourtant, il est permis de supposer que cet article règle aussi les contestations relatives au principe même de la dette. En effet, les travaux préparatoires de la loi semblent exclure la compétence du tribunal civil qu'établissait la loi de 1851, et, d'autre part, la voie du recours pour excès de pouvoir ne peut, évidemment, être employée pour obtenir le remboursement des avances faites. Enfin, M. Jagerchmidt, dans les conclusions que nous avons citées déjà (1), justifie ainsi cette interprétation : « Nous croyons, d'ailleurs, qu'on peut justifier la compétence du Conseil de préfecture en se conformant à la pensée de la loi, sans en torturer le texte. Cette compétence est, en effet, prévue pour le cas de l'art. 24 où la Commission administrative conteste les bases de la liquidation du prix de journée, liquidation faite

(1) Page 76.

par le Préfet. Or, il serait étrange que le juge appelé à se prononcer sur l'exigibilité de la dette ne fût pas le même que celui qui doit en fixer le quantum. D'autre part, en visant l'art. 24, l'art. 33 range dans la compétence du Conseil de préfecture toutes les contestations concernant l'organisation du service. Il est permis de dire que ces dispositions, rapprochées l'une de l'autre, visent tout le contentieux du nouveau service et que s'y trouvent comprises les demandes en remboursement de frais de traitement formées par les administrations hospitalières contre les collectivités désignées pour supporter ces frais. »

Hospices. — Nous n'avons parlé, jusqu'ici que des hôpitaux ; il nous reste à dire un mot de l'admission dans les hospices. La question des conditions de l'admission dans l'hospice n'a pas soulevé de difficultés aussi graves que celles de l'admission dans les hôpitaux. La raison en est simple ; si un sentiment élémentaire d'humanité commande de soigner à l'hôpital le plus voisin, l'homme que frappe un accident ou une maladie aiguë ; si on ne peut, sans compromettre une vie humaine, s'attarder à parler du règlement des dépenses, rien n'empêche au contraire que l'on demande au vieillard et à l'incurable leurs titres à être secourus dans la commune où ils se présentent ; rien n'empêche que chaque hospicié me-

sure la facilité de l'admission à l'étendue de ses ressources. Quant l'assistance peut se prolonger durant de longues années et devenir une lourde charge pour l'établissement qui la fournit, on comprend qu'il se préserve, par une condition sévère de domicile, contre l'afflux des indigents étrangers. C'est ainsi que, d'après la loi du 24 vendémiaire an II, l'indigent valide ne pouvait être admis à l'hospice d'une commune que s'il justifiait de son domicile de secours dans cette commune. Étaient seuls dispensés de cette condition, les anciens soldats, congédiés ou retirés du service, par suite d'infirmités, les indigents invalides et les vieillards de 70 ans (art. 15, 16, 17).

La loi du 7 août 1851 laissa aux commissions administratives des hospices une entière liberté pour régler les conditions de l'admission. « Un règlement particulier, rendu conformément au dernier paragraphe de l'art. 8 de la présente loi, déterminera les conditions de domicile et d'âge nécessaires pour être admis dans chaque hospice destiné aux vieillards et aux infirmes. » (Loi du 7 août 1851, art. 2).

M. de Melun, rapporteur de la loi, justifiait ainsi cette disposition, substituée au cours des travaux préparatoires à l'art. 2 du projet primitif, qui exigeait, dans tous les cas, un séjour de 5 ans dans la commune : « La commission a reconnu

qu'il était utile de ne limiter, ni la durée du domicile, ni l'âge nécessaires pour être admis dans les hospices, parce qu'il pouvait se faire que des ressources différentes indiquassent à chaque maison hospitalière ce qu'elle devait faire en pareil cas. De cette manière, elle établit la ligne de démarcation qui doit exister entre les malades et les vieillards et infirmes. La maladie confère le domicile de secours, tandis que, pour les vieillards et infirmes qui imposent aux communes une charge plus lourde, une charge plus prolongée, il est nécessaire d'avoir contribué, pendant quelque temps, aux charges de la commune, pour avoir droit à ce secours spécial. »

En aucun cas, l'hospice ne peut exercer de répétition contre la commune du domicile d'un individu qu'il a volontairement admis. C'est la conséquence de ce principe que l'assistance à l'hospice est entièrement facultative. L'art. 5 de la loi accorde seulement à l'hospice, une action en répétition contre ceux des parents de l'indigent qui sont tenus par le Code civil de lui fournir des aliments. La condition d'indigence n'est pas de même nature que la condition de domicile ; la loi impose la première ; elle laisse à l'hospice le soin de régler la seconde.

La loi du 15 juillet 1893 ne contient aucune disposition relative aux hospices ; elle ne s'applique

qu'aux malades curables. À défaut des termes de la loi, qui sont suffisamment clairs, nous pourrions en trouver la preuve dans un article de la loi de finances de 1897, qui autorise les départements et les communes à créer, avec le concours de l'Etat, des pensions en faveur de leurs indigents âgés de plus de 70 ans, ou atteints d'une maladie ou d'une infirmité incurables.

Les commissions administratives conservent donc le droit de fixer, avec la seule approbation du préfet, la durée du domicile nécessaire pour pouvoir demander l'admission à l'hospice ; elles pourront, pour cela, ne tenir aucun compte des règles établies par les lois du 24 vendémiaire an II et du 15 juillet 1893.

CHAPITRE IV

Contentieux du domicile de secours

Il nous a paru nécessaire, avant d'étudier les modes d'acquisition du domicile de secours, de déterminer son importance et ses effets. Nous avons dû, pour cela, prendre à part chaque service d'assistance publique, en esquisser l'organisation et en indiquer le fonctionnement. Si cela a exigé quelques développements, cela nous a permis aussi de bien délimiter le terrain de notre étude, et ce n'est pas chose facile en une matière aussi touffue que celle de l'assistance publique.

Nous avons constaté ainsi que les dispositions de la loi relatives au domicile de secours laissaient en dehors de leur application tous les cas d'assistance facultative ; nous avons vu quand et pourquoi l'assistance à l'hôpital n'y était pas non plus soumise ; nous avons enfin pu établir l'intérêt de la détermination du domicile de secours dans tous les cas où elle est nécessaire,

c'est-à-dire dans les cas d'assistance obligatoire ; nous avons vu qu'elle n'intéressait guère que la répartition des dépenses et qu'elle donnait ouverture à un recours en remboursement de la collectivité qui avait fourni les secours, contre celle qui en avait légalement la charge.

Pour en avoir fini avec ces notions préliminaires, il nous reste à dire quelques mots du contentieux en matière du domicile de secours.

Il ne fait pas difficulté, ni en doctrine, ni en jurisprudence, que l'autorité judiciaire n'est nullement compétente pour connaître de ces contestations qui sont d'ordre essentiellement administratif. Le Conseil d'Etat en a décidé ainsi dans de nombreux arrêts (Cons. d'Et., 15 juillet 1852), et la Cour de Cassation s'est rangée à cette jurisprudence dans un arrêt du 4 juin 1894 (D. 94, 1, 479). Le litige, en effet, ne peut s'élever qu'à propos d'un acte administratif que l'on défère au Conseil d'Etat : décision administrative prescrivant une inscription d'office au budget d'un département ou d'une commune, ou décision par laquelle un préfet refuse d'acquitter les frais d'entretien d'un indigent en contestant qu'il ait, dans son département, le domicile de secours. D'autre part, les règles du domicile de secours sont des règles purement administratives ayant trait à la répartition de certaines dépenses entre des établissements

publics et qui sont entièrement indépendantes des règles du domicile civil.

On peut soutenir pourtant que, dans tous les cas d'assistance facultative, la collectivité qui a fourni les secours à un indigent pourrait intenter devant les tribunaux civils une action contre la collectivité du domicile de secours. Cette action serait soit une action de gestion d'affaires, soit plutôt une action *de in rem verso*, basée uniquement sur ce principe d'équité, que nul ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui.

Mais, dans tous les cas d'assistance obligatoire, la compétence administrative n'est pas douteuse. On s'est demandé seulement si, en cette matière, le Conseil d'Etat statuerait directement sur le pourvoi, ou seulement comme juge d'appel de la décision du Ministre de l'Intérieur. En effet, le décret du 25 mars 1852 (tableau A, lettre O) donne au Ministre de l'Intérieur le droit de statuer « sur le règlement du domicile de secours pour les aliénés et les enfants trouvés, lorsque la question s'élève entre deux ou plusieurs départements » (1).

Quel est le caractère de la décision que prend le Ministre en vertu de cet article? Est-ce un

(1) Il ne s'agit pas, par conséquent là, des difficultés qui peuvent naître entre le département ou la commune, ou entre les communes,

simple avis qu'il donne, comme chef de l'administration, sur la solution d'une difficulté de son ressort, ou est-ce comme juge qu'il statue? Voici l'intérêt de la question : si le Ministre statue comme juge, il doit statuer dans le délai de quatre mois ; sinon la demande est considérée comme rejetée, et on peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat; de plus, sa décision doit être motivée.

Après de longues hésitations, la doctrine et la jurisprudence sont aujourd'hui fixées en ce sens que le Ministre n'est juge que dans le cas où la loi le dit formellement ; il est juge d'exception ; le juge de droit commun en matière administrative c'est le Conseil d'Etat. La décision du Ministre n'a donc que la valeur d'une simple consultation ; cela est évident quand la difficulté sur laquelle on la provoque se produit en matière d'assistance facultative ; cela est aussi unanimement admis même quand il s'agit d'assistance obligatoire. (Cons. d'Et., 21 juin 1855. — 23 juillet 1875. D. 76, 3, 4. — 14 mai 1886. D. 87, 3, 104. — 20 avril 1894. S. 96, 3, 57. — 30 nov. 1894, S. 96, 3, 144. — 26 juin 1896.)

On peut citer, pourtant, en sens contraire, un arrêt du Conseil d'Etat du 13 février 1885 (D. 86. 3. 87) dont un considérant est ainsi conçu : « Considérant que la dépêche ministérielle mettant à la charge du département de Seine-et-Oise

l'entretien du sieur B..., constitue une décision de nature à être déférée au Conseil d'Etat par la voie contentieuse.... » On a beaucoup discuté sur les causes qui avaient pu déterminer le Conseil d'Etat à rompre dans cet arrêt avec sa jurisprudence antérieure. Est-ce, comme le croit M. Derouin (1), parce que, dans l'espèce, les parties en cause, le Ministre de l'Intérieur et le Commissaire du Gouvernement s'étaient mis d'accord pour accepter la sentence que rendrait le Conseil d'Etat, qui, dès lors, statuait plutôt comme arbitre que comme juge ? Il est difficile de le dire. Au reste, cet arrêt n'a pas marqué un revirement de jurisprudence ; tous les autres arrêts du Conseil d'Etat sont dans le sens que nous avons indiqué.

Il en résulte qu'on peut, soit se pourvoir directement devant le Conseil d'Etat au contentieux contre la décision préfectorale qui fait naître la question du domicile de secours, soit la soumettre, par la voie gracieuse, au Ministre de l'Intérieur qui peut toujours la réformer. Le Conseil d'Etat saisi du pourvoi statue ainsi indirectement sur le domicile de secours : s'il annule la décision par laquelle le Préfet du département du domicile de secours refuse le paiement des frais réclamés, il condamne, en même temps, ce département à

(1) Derouin. Traité du domicile de secours, p. 99.

payer ces frais, et souvent, en outre, les intérêts des sommes avancées, à partir du jour de la demande. (Cons. d'Et., 20 avril 1894).

Une autre question de compétence s'est posée en matière de dépenses d'aliénés. L'art. 28 de la loi du 30 juin 1838 prescrit qu'au cas où ces dépenses ne pourront être payées ni par l'aliéné, ni par les personnes qui sont tenues envers lui de la dette alimentaire, « il y sera pourvu sur les centimes affectés, par la loi de finances, aux dépenses ordinaires du département auquel l'aliéné appartient, sans préjudice du concours de la commune de l'aliéné, d'après les bases proposées par le Conseil général, sur l'avis du Préfet, et approuvées par le Gouvernement. Les hospices seront tenus à une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement ou l'entretien étaient à leur charge, et qui seraient placés dans un établissement spécial d'aliénés. En cas de contestation, il sera statué par le Conseil de Préfecture. » Quelle est l'étendue de la compétence qui est attribuée par cette disposition au Conseil de Préfecture ?

Le Conseil d'Etat a longtemps décidé que le Conseil de Préfecture était compétent, d'après cet article, pour connaître non seulement des contestations qui s'élevaient sur la part des hospices dans les dépenses des aliénés, mais même des

contestations entre les départements au sujet du domicile de secours. (Cons. d'Et., 6 avril 1854 et 21 février 1867.)

Il est facile de voir que si cette jurisprudence s'était maintenue, le Conseil d'Etat n'eût plus guère statué que comme juge d'appel, car la plupart des contestations relatives au domicile de secours se présentent en matière de dépenses d'aliénés. Mais, à partir de 1882, on a reconnu que les termes du paragr. 3 de l'art. 28 étaient limitatifs, et tous les arrêts du Conseil d'Etat rendus en cette matière l'ont été en premier et dernier ressort, de sorte qu'on peut considérer aujourd'hui que, d'après une jurisprudence constante, la compétence du Conseil de Préfecture est limitée aux contestations que soulève la participation des hospices aux dépenses du service des aliénés.

En ce qui concerne l'assistance médicale gratuite, l'art. 33 de la loi du 15 juillet 1893 dispose que le Conseil de Préfecture en premier ressort, et le Conseil d'Etat en appel, statueront sur les contestations relatives à l'exécution, soit de la délibération du Conseil général, prise en vertu de l'art. 4, soit du décret rendu en vertu de l'art. 5, ainsi que sur les réclamations des commissions administratives relatives à l'exécution de l'arrêté préfectoral prévu à l'art. 24. Il n'est pas question, dans cet article, des contestations qui peuvent

s'élever sur le principe même de la dette, c'est-à-dire sur le domicile de secours. Cependant, nous avons vu (1), à propos du recours des établissements hospitaliers, qu'il paraissait logique d'admettre que le Conseil de Préfecture, compétent pour statuer sur le quantum de la dette, devait l'être aussi dans la pensée du législateur, pour statuer sur son exigibilité. Le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens (6 août 1898, D. 1900. 3. 17.).

En matière d'assistance médicale gratuite, le Conseil de Préfecture est donc compétent en premier ressort.

Il y a un cas, cependant, pour lequel la loi de 1893 organise une procédure spéciale. D'après les art. 14 à 17 de cette loi, la liste des indigents, susceptibles d'être admis à l'assistance médicale peut, dans le délai de vingt jours, à compter de la date du dépôt au secrétariat de la mairie, être l'objet de réclamation de la part de « tout habitant ou contribuable de la commune. » Et l'art. 17 dispose que, sur ces réclamations, il sera statué souverainement, le maire entendu ou dûment appelé, par une commission cantonale, composée du sous-préfet de l'arrondissement, d'un conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement, dans l'ordre de nomination, et du juge de paix du canton. Ce

(1) Page 82.

sera donc à cette commission qu'il appartiendra de statuer sur la question du domicile de secours, s'il est contesté. La loi dit qu'elle statuera « souverainement. » Nous ne croyons pas qu'elle ait voulu exclure par là le recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir ou violation des lois. Une telle dérogation à un principe primordial ne saurait être présumée en dehors d'un texte formel (1).

Nous avons terminé ainsi la première partie de notre étude : Nous nous sommes efforcés de discerner, dans chaque branche de l'assistance publique, l'importance de la détermination du domicile de secours. Nous avons vu que les dispositions légales qui le réglementaient n'avaient d'application qu'en matière d'assistance locale et obligatoire, c'est-à-dire, dans l'état actuel de notre législation, en matière d'assistance aux aliénés, aux enfants et aux malades. Nous avons dit quelle était la sanction de ces règles et quelle autorité était chargée de l'appliquer.

Nous avons tâché, en somme, de répondre à cette question, Qu'est-ce que le domicile de secours ? Nous avons maintenant à nous poser celle-ci : Comment s'acquiert le domicile de secours ?

(1) Dans les colonies, c'est le Conseil du contentieux administratif qui est compétent, sauf recours au Conseil d'Etat, sur toutes les difficultés relatives au domicile de secours (Cons. d'Et. 10 nov. 1893. D. 95. 3. 84.).

DEUXIÈME PARTIE

Modes d'acquisition du domicile de secours

CHAPITRE I

Règles de la loi du 24 Vendémiaire an II

Il résulte des courtes notions historiques que nous avons données que l'idée d'un domicile de secours distinct du lieu de naissance est apparue assez tard « Le premier pas à faire » dit l'Assemblée provinciale de la Généralité de Rouen (1), en 1787, « pour détruire la mendicité. serait d'obliger tous les mendiants à retourner dans leurs paroisses et à s'y fixer; c'est là qu'ils doivent être secourus, suivant les Ordonnances et les Conciles; et c'est par là seulement qu'on

(1) Cité par M. Lallemand : De l'organisation de la bien-faisance publique et privée dans les campagnes, au XVIII^e siècle.

pourra distinguer les vrais pauvres, de ceux qui mendient, par goût et par métier : le travail, accepté ou refusé sera la pierre de touche. » Procès-verbal des séances de l'Assemblée provinciale de la Généralité de Rouen, tenues aux mois de novembre et décembre 1787, sous la présidence du cardinal de Larochevoucauld).

C'est sous la Révolution, quand apparut la notion d'assistance obligatoire, que l'on se préoccupa de régler dans la loi le domicile de secours. Le titre V de la loi du 24 Vendémiaire an II y est tout entier consacré. Il semblait pourtant que les principes, alors en honneur, de l'assistance dussent exclure toute idée de domicile de secours. On proclamait le droit de l'indigent à être secouru et on laissait à l'Etat toute la charge de l'assistance (1). Ne semblait-il pas, dès lors, singulièrement illogique d'exiger du malheureux qu'il eût dans une commune, le domicile de secours, puisque c'était contre l'Etat, et non contre cette commune, qu'il pouvait faire valoir son droit? Qu'importait, d'ailleurs, à l'Etat que l'indigent eût résidé plus ou moins longtemps dans les communes qu'il avait traversées, puisqu'il devait l'assistance à tous les nationaux?

(1) Les municipalités ne fournissaient qu'un quart des fonds destinés aux travaux de secours.

De fait, il semble bien que le législateur de l'an II n'ait vu dans les règles qu'il édictait qu'une mesure de police destinée à assurer une meilleure distribution des secours et à rendre plus difficiles, les simulations. Le député Bô, dans son rapport sur l'extinction de la mendicité (1) présenté à la Convention au nom du Comité des secours publics, s'exprimait ainsi, en parlant de la loi du 24 Vendémiaire. « Cette loi, entièrement étrangère à celle du domicile considéré civilement, mérite la plus grande attention, puisqu'elle tend à prévenir la confusion, la prodigalité et l'injustice dans la distribution des secours. Lorsque l'Etat en fait, presque seul, tous les frais, il lui importe d'en faire la plus large application. »

Cela est important à noter, parce qu'on y trouve l'explication de plus d'une disposition de la loi ; de ce principe, notamment, d'après lequel tout citoyen conserve son dernier domicile de secours tant qu'il n'en a pas acquis un nouveau (art. 12) ; d'une part, en effet, tout citoyen sans ressources a droit à l'assistance : d'autre part, il suffit qu'il ne soit pas entièrement inconnu dans la commune où il la réclame, pour qu'il n'y ait aucun danger à la lui fournir.

(1) Ce rapport est reproduit en annexe dans l'ouvrage de M. Derouin : *Traité du domicile de secours*.

Au reste les dispositions de la loi de l'an II sur le domicile de secours étaient bien loin d'avoir au début, la portée qu'elles acquirent par la suite. « Le domicile de secours est le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics, » disait l'article premier. Mais il était fait exception pour les malades, pour les aliénés, pour les vieillards et pour les infirmes. L'article 18 décidait que « tout malade, domicilié de droit ou non, serait secouru à son domicile de fait ou à l'hospice le plus voisin. » L'art. 7 du titre III, ordonnait que les aliénés fussent transportés dans des maisons de répression créées à cet effet et entretenues à la charge de l'Etat. Les art. 16 et 17 du titre V dispensaient de la condition du domicile de secours les vieillards et les infirmes. « Tout vieillard, âgé de 70 ans, sans avoir acquis le domicile de secours, ou reconnu infirme avant cette époque, recevra les secours de stricte nécessité dans l'hospice le plus voisin. »

« Celui qui, dans l'intervalle du délai prescrit pour acquérir le domicile de secours, se trouvera par quelque infirmité, suite de son travail, hors d'état de gagner sa vie, devra être reçu à tout âge dans l'hospice le plus voisin. »

C'est aussi par le caractère de mesures de police des règles de la loi de l'an II que l'on peut expliquer la disposition de l'art. 15 d'après laquelle

sont dispensés de la condition du domicile « les soldats qui ont combattu pour la liberté, » et celle de l'art. 13 d'après laquelle la durée du séjour est réduite à 6 mois, au lieu d'un an, pour les individus qui se sont mariés dans la commune.

C'est à ce caractère, enfin, que se rattache l'article 5, d'après lequel le séjour dans une commune ne compte, pour l'acquisition du domicile de secours, qu'à partir de l'inscription au greffe de la municipalité. Le député Bô justifiait ainsi cette exigence : « Il faut que l'indigent, en arrivant dans une municipalité se soit fait inscrire au greffe et qu'il prouve, par ses passeports, qu'il n'est point homme sans aveu, ni repris de justice. » On voulait éviter, aussi, que le même individu figurât, en même temps, dans deux communes sur la liste d'indigence.

Toutes ces dispositions étaient trop intimement liées au système d'assistance qu'avait édifié la Révolution pour qu'elles pussent lui survivre.

Il est remarquable que la conception de l'assistance et l'organisation des secours publics ont plusieurs fois changé dans le cours de ce siècle, et que, pourtant, la loi de l'an II a été la seule qui régit le domicile de secours jusqu'à ces dernières années. Cela n'eût guère été possible si, à défaut du législateur, le Conseil d'Etat n'avait su, par une jurisprudence un peu prétorienne, élaguer

dans cet ancien texte toutes les dispositions surannées, pour l'adapter à la législation en vigueur sur les secours publics.

Lorsque, en l'an V, l'assistance devint, par une brusque réaction contre le système révolutionnaire, entièrement facultative et exclusivement communale, la question se posa de savoir ce qui subsistait des lois sur l'assistance qu'avait élaborées la Convention. La loi du 7 frimaire an V se bornait à dire, dans son article 12 : « Les lois du 19 mars 1793 et du 22 floréal an II sont rapportées en ce qui concerne les secours. » On admit, sans difficulté, que la loi du 28 juin 1793 qui n'était qu'une sorte de règlement d'exécution de la loi du 19 mars, devait disparaître avec elle. Quant à la loi du 24 vendémiaire an II, la question était moins nette : cette loi, qui avait pour objet l'extinction de la mendicité, n'était guère que la mise à exécution des lois précédentes ; elle aurait dû, par conséquent, disparaître avec elles. On s'accorda pourtant à reconnaître que, dans le silence de la loi, le titre V, relatif au domicile de secours, devait être considéré comme maintenu, du moins dans celles de ses dispositions qui ne seraient pas incompatibles avec le système nouveau.

C'est ainsi que l'on fut amené à supprimer dans la loi, d'abord la nécessité de l'inscription

au greffe qui n'avait plus de raison d'être depuis que l'assistance avait cessé d'être une charge de l'Etat, et la dispense de domicile de secours accordée aux anciens soldats (Décis. minist. 43 avril 1886, rapportée dans la revue des établissements de bienfaisance de 1886, p. 342), puis la réduction de la durée du séjour acquisitif du domicile de un an à six mois pour ceux qui s'étaient mariés dans la commune. Sur ce point, il est vrai, le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé nettement; mais le Ministre de l'Intérieur soutenait, en 1882, que cette disposition était tombée en désuétude, comme toutes les autres dispositions exceptionnelles d'une loi « qui, disait-il, n'est plus en harmonie avec nos lois d'assistance, ni avec notre état social (1). » En fait, M. Elie de Biran (2) constate que les autorités chargées de l'application des règles du domicile de secours ont cessé de s'y conformer.

Quant à l'article 14 de la loi de vendémiaire qui exige deux années de séjour de tous « ceux qui louent leurs services à un ou plusieurs particuliers, » il paraît encore plus en désaccord avec notre législation actuelle qui tend, au contraire, à

(1) Derouin. Traité du domicile de secours, p. 27.

(2) Elie de Biran. Principes de l'assistance publique en France. - Règles du domicile de secours. Revue générale d'admin., 1881. t. X, p. 263.

favoriser le plus possible les ouvriers et les journaliers. M. Elie de Biran, invoquant à l'appui de son opinion une décision du Ministre de l'Intérieur soutient, en effet, que cette disposition est tombée en désuétude. Et MM. Durieu et Roche sont du même avis bien qu'ils n'y voient pas, comme lui, une marque de défaveur à l'égard des ouvriers, puisque, si la durée du séjour est élevée, pour eux, de un à deux ans, son point de départ n'est pas subordonné à l'inscription au greffe de la municipalité.

Le Conseil d'Etat, au contraire, a toujours décidé que l'article 14 était toujours en vigueur, parce qu'il n'avait pas « été abrogé explicitement, et qu'il n'était contraire à aucun texte de loi postérieur. » (Cons. d'Et. 13 février 1885. D. 86. 3. 87 et 18 décembre 1891. D. 94. 5. 27).

I

*La loi du 24 vendémiaire an II a-t-elle été abrogée
par la loi du 15 juillet 1893 ?*

Quoi qu'il en soit, c'est dans la loi du 24 vendémiaire an II que l'on a dû, jusqu'en 1893, chercher les principes de notre matière et c'est encore une des plus graves questions que soulève la loi du 15 juillet 1893 que celle de savoir si elle a abrogé

complètement le titre V de la loi de l'an II ou si les règles nouvelles qu'elle pose sur le domicile de secours ne sont applicables qu'aux malades, les règles anciennes subsistant pour les aliénés et les enfants assistés ? La question est encore aujourd'hui très discutée en doctrine et la jurisprudence n'a guère eu à se prononcer nettement qu'une seule fois sur elle.

Deux opinions sont en présence : l'une, d'après laquelle le titre II de la loi de 1893 ne s'appliquerait qu'aux indigents malades (à l'exception des aliénés que, dans le langage du droit aussi bien que dans le langage ordinaire, on n'assimile jamais aux malades); l'autre, d'après laquelle les dispositions de ce titre auraient une portée générale et se substitueraient, pour toutes les catégories d'assistés, à celles du titre V de la loi de l'an II.

Résumons d'abord, rapidement, les arguments que l'on invoque en faveur de chaque opinion.

Les partisans de l'interprétation restrictive de la loi de 1893 invoquent, surtout, les travaux préparatoires de la loi. Le Conseil supérieur de l'assistance publique, dans la discussion du projet de loi, en 1889, rejeta le vœu d'un de ses membres, le docteur Martin, tendant à établir des règles applicables à toutes les formes d'assistance publique (Cons. supér., fasc. 25, p. 114). La ques-

tion reparut de nouveau dans la seconde discussion, en 1890, et, une seconde fois, le Conseil s'en tint aux idées exprimées dans le rapport de M. le docteur Dreyfus-Brisac, idées hostiles à toute extension des règles nouvelles. Et un de ses membres, M. Paul Strauss, combattant une motion de M. Hendlé, s'exprimait ainsi : « Vouloir, comme M. Hendlé, qu'il n'y ait qu'un domicile de secours pour toutes les catégories d'assistés, je crois que c'est là une utopie. La seule chose pratique est de procéder par espèces, et de codifier ensuite toutes les dispositions relatives à chaque cas spécial. » (Cons. supér., fasc. 31, p. 20 et suiv.)

D'autre part, l'intention du Gouvernement n'est pas plus douteuse que celle du Conseil supérieur. Elle résulte d'abord des déclarations faites au Conseil supérieur (1) dans la séance du 2 février 1889, par M. Monod, directeur de l'Assistance publique, puis de l'exposé des motifs. En outre, le projet sur les enfants assistés, présenté au Sénat, le 18 février 1892, supposait clairement que la loi de l'an II était encore en vigueur après la promulgation de la loi sur l'assistance médicale, puisqu'il proposait de modifier certaines de ses dispositions. La circulaire du Ministre de l'Intérieur du

(1) Documents du Conseil supérieur de l'Assistance publique, fasc. 31, p. 21).

18 mai 1894 (Bull. offic. Minist, Int. 4894, p. 155), relative à l'exécution de la loi de 1893, contient la même appréciation qui se retrouve aussi dans une décision ministérielle du 20 décembre 1893 (Béquet, v^o Département, n^o 1326, note 3).

Il est certain, d'ailleurs, que la discussion du projet devant le Parlement n'a pas modifié la portée que les travaux préparatoires avait donnée au titre II de la loi nouvelle. Il est vrai que le rapporteur à la Chambre, M. Em. Rey, a fait la critique de la loi de l'an II, mais cette critique s'imposait puisque l'on proposait, précisément, des dispositions nouvelles. Il est vrai aussi, que la durée du séjour nécessaire pour acquérir le domicile, primitivement fixée à deux ans, a été réduite à un an ; mais, cela n'implique point nécessairement l'intention de formuler une législation d'ensemble sur le domicile de secours. Au contraire, le rapporteur a donné pour motif, qu'en portant le délai à deux ans, on établirait une regrettable dualité.

On ajoute, enfin, que de nombreux arguments de texte viennent corroborer cette opinion ; c'est d'abord le titre même de la loi : « Loi sur l'assistance médicale gratuite. » C'est ensuite le texte de l'article 8 où il n'est question que de l'assistance médicale : « A défaut de domicile de secours communal, l'assistance médicale incombe au

département..... » et, « Quand le malade n'a, ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental, l'assistance médicale incombe..... » D'ailleurs, cet article suppose un mode d'assistance, confié d'abord à la commune, subsidiairement au département, et, plus subsidiairement encore, à l'Etat. Or, cela ne peut s'appliquer qu'aux indigents malades.

Enfin, le texte de l'article 36, est, par lui-même, suffisamment clair. Il est ainsi conçu : « Sont abrogées, les dispositions du décret du 24 vendémiaire an II, en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi. » Il en résulte, évidemment, que l'abrogation n'est pas absolue et que, par conséquent, la loi de l'an II continue à être applicable à l'assistance des aliénés et à celle des enfants (1).

La question a été tranchée, pourtant, dans le sens de la seconde interprétation par le Conseil d'Etat (12 février 1897). Il avait, à statuer, dans l'espèce suivante (2) : Le préfet du Morbihan avait inscrit d'office au budget de la commune de Port-Louis une somme de 60 fr., représentant sa part de contribution dans les frais de trai-

(1) Cette opinion est soutenue, notamment, par M. Souchon dans la Revue de législation et de jurisprudence (1895, p. 372 et s.) et par M. Derouin, op. cit., p. 20 et s.

(2) Déjamme. — Revue gén. d'adm. 1897, T. I, p. 295.

tement de l'aliéné Eucher, interné dans l'asile de Lesvellec. L'administration prétendait que cet aliéné qui était né à Port-Louis, avait, jusqu'à l'époque de sa majorité, son domicile de secours au lieu de sa naissance, en vertu de l'art. 2 du titre V de la loi de l'an II. Et, comme il avait été impossible de déterminer s'il avait acquis un nouveau domicile de secours depuis l'âge de 21 ans, le Préfet avait considéré que c'était dans la commune de Port-Louis qu'il avait droit à l'assistance, conformément à la jurisprudence basée sur la loi de l'an II, d'après laquelle tout indigent reçoit les secours publics de la commune de son dernier domicile de secours.

La commune de Port-Louis avait déféré au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, l'arrêté d'inscription d'office, en se basant sur ce que la loi de l'an II avait été abrogée par l'art. 36 de la loi du 15 juillet 1893. Or, le domicile de secours devait, d'après cette loi, être perdu par une absence ininterrompue d'une année. Contrairement à l'avis du Ministre de l'Intérieur, et sur les conclusions conformes de M. Arrivière, Commissaire du Gouvernement, le Conseil d'Etat a accueilli le pourvoi de la Commune.

M. Arrivière, invoquait en ce sens dans ses conclusions trois arguments principaux : 1° aux termes de l'art. 36, « les dispositions de la loi de

vendémiaire sont abrogées en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi. » Or, ces dispositions contraires ne peuvent être que celles du titre V de la loi de l'an II ; si l'on dit que ces dispositions sont abrogées seulement en tant qu'elles pourraient s'appliquer aux malades indigents, on sous-entend une restriction qui ne se trouve pas dans le texte.

2° Il est vrai que le Conseil supérieur de l'Assistance publique a repoussé toutes les propositions tendant à faire une législation d'ensemble du domicile de secours ; mais il résulte de la discussion, qu'en agissant ainsi, le Conseil a voulu seulement éviter, par cette nouvelle complication, de retarder encore le vote d'une loi urgente.

L'exposé des motifs contient d'ailleurs une critique en règle de la loi de l'an II et il signale les inconvénients qu'elle entraîne, spécialement en ce qui concerne les aliénés. Pourquoi le gouvernement aurait-il insisté sur ces inconvénients, s'il n'avait pas eu la pensée de les faire disparaître ? Il est à remarquer, d'ailleurs, que l'art. 36 ne figurait pas dans le projet primitif du gouvernement et qu'il y a été introduit, vraisemblablement pour répondre à une idée nouvelle sur laquelle le Conseil supérieur de l'assistance n'avait pas eu à se prononcer. De plus, le rapport de M. Dubief au nom de la commission, sur la législation des alié-

nés proposait, à titre de disposition interprétative, un article qui appliquait au domicile de secours des aliénés les dispositions de la loi de 1893.

3° Enfin, le rapport à la Chambre des Députés de M. Em. Rey fournit en faveur de cette opinion un argument très puissant ; à propos de l'élévation proposée de la durée du séjour, de un à deux ans, il s'exprimait ainsi « le changement aurait, du reste, l'inconvénient de faire perdre à la législation du domicile de secours l'unité qu'elle doit avoir. D'un côté, se trouverait un domicile de secours pour les aliénés, pour les enfants assistés, pour les indigents secourus par les bureaux de bienfaisance, et, de l'autre, un second domicile de secours pour les malades. Cette dualité ne s'expliquerait pas. On ne voit pas bien, en effet, pourquoi les malades auraient un domicile de secours distinct de celui des aliénés, qui ne sont, en réalité, qu'une variété de malades. Cela ne laisserait pas d'avoir dans la pratique des inconvénients sérieux qu'il est bon de prévoir.

Il n'est guère admissible que le rapporteur n'ait voulu viser par là que l'unité de durée de séjour (1).

(1) En ce sens : Ecole des Communes. 1894, p. 151 et Campagnolle. Commentaires de la loi sur l'assistance médicale gratuite. P. 238.

Dans un second arrêt du 8 juillet 1898, le Conseil d'Etat a maintenu sa première interprétation. Mais il a dû reconnaître en même temps que l'art. 8, qui prévoit l'intervention de l'Etat en faveur des individus sans domicile communal ou départemental, était conçu dans des termes tels, qu'il ne pouvait être étendu à d'autres catégories d'indigents que les malades. Il en résulte une anomalie qu'il serait urgent de faire cesser.

Même si cette jurisprudence du Conseil d'Etat se maintient, la loi du 24 vendémiaire an II n'aura pas complètement disparu de notre législation. Il a été jugé, en effet (Cons. d'Et. 6 oct. 1895, affaire commune de Batna) (1) que la loi du 15 juillet 1393 n'était pas applicable à l'Algérie. D'après une jurisprudence constante, les lois antérieures à 1834, date de la conquête, sont applicables de plein droit à l'Algérie. (Cons. d'Et. 30 avril 1880). Celles qui sont postérieures n'y deviennent exécutoires que par une promulgation spéciale. Ce principe ne souffre que deux exceptions : la première, provenant de dispositions particulières insérées dans la loi ; la seconde,

(1) Déjamme. — Rev. gén. d'adm. 1896. T. I, p. 414. — Cet arrêt a été rendu conformément à l'avis du ministre de l'Intérieur, mais contrairement aux conclusions du commissaire du Gouvernement.

du cas où la loi nouvelle ne fait que modifier la législation antérieure.

Or, la loi du 24 vendémiaire an II était antérieure à la conquête ; de plus, elle avait été expressément rendue applicable en Algérie par les décrets du 7 juin 1869 et du 7 octobre 1878 qui y rendaient exécutoires les lois des 30 juin 1838 sur les aliénés et du 5 mai 1869 sur les enfants assistés, et renvoyaient aux règles de la loi du 24 vendémiaire sur le domicile de secours.

La question était donc de savoir si le titre II de la loi du 15 juillet 1893 pouvait être considéré comme simplement modificatif de la loi de l'an II ? Le Conseil d'Etat ne l'a pas pensé. Il n'a pas voulu séparer le titre II du titre premier qui est certainement constitutif d'un droit nouveau, ce qui l'eût conduit à déclarer une partie de la loi applicable à l'Algérie tandis que l'autre ne l'eût pas été.

Le Commissaire du Gouvernement, M. Saint-Paul, avait indiqué un argument intéressant. Le décret de rattachement du 26 août 1881 qui énumérait, dans son article premier, les services placés sous l'autorité directe des Ministres, y faisait figurer l'assistance hospitalière, et l'art. 2 était ainsi conçu : « Les lois, décrets, arrêtés, règlements, instructions ministérielles, qui régissent, en France, ces divers services, s'appliquent en Algérie dans toutes celles de leurs dispositions.

auxquelles il n'a pas été dérogé par la législation spéciale de ce pays. » Rigoureusement, on pourrait conclure de là que la loi de 1893 a été exécutoire de plein droit en Algérie, en vertu de ce décret. Mais il est probable que ses termes ont dépassé la pensée de ses auteurs ; il n'est guère possible que le Gouvernement ait eu l'intention de promulguer d'avance en Algérie, des lois non encore existantes ; pour cela, il eut fallu une loi qui modifiât le régime législatif de l'Algérie. Le commissaire du Gouvernement indiquait d'ailleurs l'argument sans le prendre à son compte(1).

Si la loi du 15 juillet n'est pas applicable à l'Algérie, il est assez généralement admis qu'elle ne s'applique pas non plus à la ville de Paris, dont les services d'assistance ont depuis la loi du 10 janvier 1849 une organisation spéciale, incompatible avec les dispositions de la loi de 1893.

Il reste donc, aujourd'hui encore, un champ assez vaste à l'application de la loi de l'an II pour qu'il ne soit pas sans intérêt d'en faire l'étude. Eût-elle, d'ailleurs, entièrement disparu de notre législation, que nous devrions encore en rappeler ici les dispositions, d'abord parce qu'elle a régi durant près d'un siècle, le domicile de secours, ensuite, parce qu'une réglementation nouvelle

(1) Dejamme. — Rev. gén. d'adm., 1896. T. I, p. 414 et s.

s'inspire toujours plus ou moins de celle qui l'a précédée, soit pour l'imiter, soit pour la corriger.

II

Modes d'acquisition du domicile de secours d'après la loi de l'an II : naissance et résidence.

Deux principes dominaient les règles du domicile de secours dans la loi de l'an II ; 1^o « Tout citoyen conserve son dernier domicile de secours, tant qu'il n'en a pas acquis un nouveau » (art. 12), et d'autre part, « nul ne peut avoir son domicile de secours dans deux communes à la fois » (art. 11).

Le rapport sur le projet de loi développe ainsi ce premier principe que nous avons indiqué déjà (1), en le rattachant au caractère général de la loi. « Il faut que l'indigent perde son droit lorsqu'il abandonne le lieu de sa résidence et qu'il est resté absent. Il est censé avoir renoncé à l'engagement qu'il avait formé, de compenser les secours qu'il recevrait par son travail et sa consommation, mais il ne doit être déchu du droit de premier domicile que lorsqu'il a rempli les formalités et les délais nécessaires pour en acqué-

(1) Page 99.

rir un second, afin de ne pas compromettre pendant un certain temps son bien-être, afin de ne pas l'exposer à un manque d'assistance. »

2^o Le second principe de la loi de l'an II, c'est que « le lieu de naissance est le lieu naturel du domicile de secours. » « Le sentiment qui attache au lieu de naissance, » dit le député Bô, « qui en rappelle toujours le souvenir avec une douce émotion doit toujours être écouté et respecté. » Mais il ajoutait aussitôt : « Cette faculté pour la jeunesse de conserver un droit de domicile, n'empêche pas qu'elle puisse y renoncer librement pour en acquérir un nouveau, par choix ou par goût. On n'attache point de force l'homme au champ qui l'a vu naître quand il ne pourrait le nourrir avantageusement. » Ainsi le lieu de naissance est, en principe, le lieu du domicile de secours. C'est là que l'indigent pourra toujours revenir réclamer l'assistance qui lui est due, à moins qu'il n'ait acquis, ailleurs par un séjour assez prolongé le domicile de secours.

1^o Domicile acquis par la naissance. — En déclarant que le lieu de naissance était le lieu naturel du domicile de secours, le législateur de l'an II n'a pas voulu viser le lieu où se trouvait la mère de façon peut-être purement accidentelle au moment où elle a donné le jour à son enfant. La loi

elle-même précise ainsi ce qu'est le lieu de naissance : « Le lieu de naissance c'est, pour les enfants, le domicile habituel de la mère au moment où ils sont nés. »

On a beaucoup discuté sur ce qu'il fallait entendre par cette expression de « domicile habituel. » Il n'est guère probable que l'on ait voulu désigner par là le domicile de secours de la mère; il eût été, en effet, singulièrement injuste de faire supporter à une commune que la mère avait quittée depuis fort longtemps peut-être, non seulement sa charge, mais encore celle de ses enfants. Tous les auteurs sont d'accord sur ce point.

Mais, n'est-ce pas tout au moins le domicile civil que la loi a entendu viser? Cela encore paraît bien peu probable, si l'on songe que la loi parle de domicile habituel, tandis que le domicile civil s'établit par le seul fait de l'habitation joint à l'intention de se fixer. Ce serait, croyons-nous, méconnaître la pensée qui a inspiré la loi de vendémiaire, que de supposer qu'elle a voulu fixer le domicile de secours de l'indigent dans une commune à laquelle il n'est uni que par les liens bien lâches du domicile, distinct de la résidence, qu'y avait sa mère. Il nous semble donc que, par cette expression de « domicile habituel » on doit enten-

dre la résidence ordinaire. C'est en ce sens que se prononcent la majorité des auteurs (1).

Quant à la jurisprudence, elle paraît assez hésitante; elle admet, pourtant, d'une façon générale que le seul fait de la résidence ne suffit pas à constituer le « domicile habituel; » elle exige qu'il y ait, en outre, l'intention de se fixer; cela nous ramène assez près des conditions du domicile civil. C'est ainsi que l'autorité administrative a décidé qu'une femme, venue à Paris pour y faire ses couches n'avait point eu l'intention de faire, de Paris, son domicile habituel et, qu'en conséquence, l'enfant, qui naît d'elle à Paris, n'a pas cette ville pour lieu de naissance dans le sens du décret de l'an II (2).

Au contraire, si une femme est venue de la province à Paris pour y louer ses services, ou y exercer un commerce, son enfant y acquiert, par la naissance, le domicile de secours.

Il faut, en tout cas, que la résidence de la mère ait été librement choisie. Une circulaire ministérielle du 25 janvier 1841 avait décidé « que les

(1) Fleury-Ravarin. Assistance communale en France, p. 335. — Souchon. Rev. ant. 1895, p. 372 et s. — Derouin. Traité du domicile de secours, p. 342 — En sens contraire, Elie de Biran, Rev. gén. d'adm. 1881 t. I, p. 267, et Dalloz. Répertoire, v^o Secours publics.

(2) Cité par M. Derouin. Traité du domicile de secours p. 44.

enfants des détenus restés sans moyen d'existence étaient à la charge du département sur le territoire duquel sont situées les maisons centrales, lorsqu'ils y sont nés pendant la détention de leur mère, et à la charge du département où la condamnation a été prononcée, lorsque leur naissance était antérieure à cette détention. » Une autre circulaire du 23 octobre 1854 est revenue à des principes plus conformes à la pensée de la loi : « Lorsqu'ils ont été appelés à résoudre des questions de cette nature, » disait le Ministre de l'Intérieur, « mes prédécesseurs ont constamment décidé : 1° que le domicile de secours des enfants nés dans les maisons centrales est au lieu où les mères avaient leur domicile habituel avant leur emprisonnement; 2° qu'à l'égard des enfants nés avant cet emprisonnement, le domicile de secours est au lieu où les mères avaient leur domicile habituel, à l'époque de leur accouchement. Le Ministre adopte ces principes et il considère comme non avenues toutes décisions contraires. »

Dans le cas où la mère, mineure, est une enfant assistée, une difficulté est née de ce que, souvent, les enfants assistés sont placés dans des départements autres que celui dont relève le service. Considérera-t-on que l'enfant assistée mineure a son domicile habituel dans le département où elle est placée, ou dans celui qui supporte les frais de

son entretien? Ce serait, assurément, imposer au premier une lourde charge. Le département de la Seine, envoie, par exemple, des milliers d'enfants assistés dans celui de la Nièvre.

M. Derouin fait pourtant très justement observer (1) que « la charge qui pourrait incomber au département du lieu de placement serait largement compensée par le bénéfice que les placements apportent à ses habitants, l'allaitement des enfants assistés constituant dans certaines régions une sorte d'industrie. »

En tous cas, le fait que la mère mineure est pensionnaire d'un hospice, ne fait pas obstacle à l'application du droit commun (Décis. minist. du 17 févr. et 22 avril 1879), citée par Elie de Biran).

Le domicile de secours reste fixé au lieu de la naissance pendant tout le temps de la minorité. Même après 21 ans, on le conserve jusqu'à ce qu'on en ait acquis une autre par le séjour.

2° *Domicile acquis par le séjour.* — Le séjour acquisitif du domicile de secours doit présenter trois conditions : il doit durer un certain temps — être volontaire — et être continu, à ces trois conditions seulement, il aura pour effet d'affilier l'individu à une nouvelle association communale.

(1) Derouin — Traité du domicile de secours, p. 44.

La loi du 24 vendémiaire en exigeait une quatrième : la déclaration au greffe de la municipalité ; nous avons vu (1) que cette condition n'avait pas survécu au système qui l'avait rendue nécessaire.

PREMIÈRE CONDITION. — Le séjour doit durer un an. — Les auteurs de la loi de l'an II se flattaient de diminuer, par cette exigence, le nombre des vagabonds : « Si vous donnez au pauvre trop de facilité à choisir le domicile de secours, disait le rapport à la Convention, vous détruisez en lui la nécessité de la prévoyance et du travail, vous alimentez le véritable germe de la mendicité. Vous compromettez les intérêts d'une commune, la responsabilité des municipalités qui doivent contribuer à une part des secours. L'homme, à la vérité, naît, vit et meurt libre ; il peut, en tous temps, s'asseoir ou se lever sur les différents points du globe ; mais, comme par volonté trop facile de choisir un domicile, il nuirait à la Société en vivant dans un vrai vagabondage, en consommant sans utilité les fonds de la nation, l'homme s'est engagé par le pacte social à mettre à son droit naturel les bornes qui déterminerait la loi. Sous ce rapport législatif il paraît nécessaire à votre Comité, qu'avant d'accorder le nouveau

(1) Page 103.

domicile de secours à celui qui, par caprice ou par calcul, voudra passer dans une autre commune, il y ait fait un certain séjour sans y être à la charge publique, c'est-à-dire en travaillant, ou du moins, sans vivre de secours publics. »

Remarquons ici combien a été confuse la pensée qui a guidé les auteurs de la loi de l'an II. D'une part, ils veulent faire du stage d'un an, nécessaire pour acquérir le domicile, un moyen de restreindre le vagabondage ; d'autre part, ils proclament que tous les citoyens conservent leur dernier domicile de secours, tant qu'ils n'en ont pas acquis un nouveau ! A quoi sert de menacer les malheureux, de leur refuser tout secours dans une commune, puisqu'on prend bien soin de les avertir, en même temps, qu'ils pourront toujours les réclamer quelque part et que l'Etat se chargera de les rapatrier ?

Le domicile de secours est-il acquis par le séjour d'un an lorsque ce séjour a commencé pendant la minorité et qu'il a duré moins d'un an depuis la majorité ? Pour soutenir la négative on se fondait sur ce que, jusqu'à 21 ans, le mineur avait droit au secours dans le lieu de sa naissance, et que la résidence dans une autre commune jusqu'à l'âge de 21 ans ne pouvait avoir pour effet, ni de lui faire perdre son domicile d'origine, ni de lui en faire acquérir un nouveau. Il a été jugé, au

contraire, qu'il résulte du rapprochement de l'art. 4 avec les art, 2, 7 et 8 du titre V que, passé l'âge de 21 ans, tout citoyen a le droit de réclamer le bénéfice du domicile de secours dans toute commune, à la condition d'y justifier d'un an de résidence non interrompue, dont 6 mois au moins après le jour de la majorité. (Cons. d'Et. 9 mars 1870).

La loi de l'an II accordait le domicile de secours après six mois de résidence à ceux qui s'étaient mariés dans la commune. Elle exigeait au contraire deux ans de séjour de ceux qui louaient leurs services à des particuliers ; elle dispensait, enfin, de tout délai les anciens soldats qui « dans leur jeunesse, ont sacrifié les penchants les plus doux à l'amour et au salut de la patrie, qui se sont armés pour sa défense, et qui auront assuré sa liberté et son égalité. » Nous avons vu (1) quel avait été le sort de ces dispositions.

DEUXIÈME CONDITION. — La résidence doit être volontaire. — La loi n'exige pas l'intention de se fixer comme pour le domicile civil ; mais si le fait seul de la résidence prolongée pendant un an, suffit à faire acquérir le domicile de secours, il faut du moins, que cette résidence ait été libre-

(1) Page 103.

ment choisie. Cette condition a, comme il était facile de le prévoir, soulevé bien des difficultés.

Détenus. -- Tout d'abord, il en résulte, sans contestation possible, que les détenus n'acquièrent pas le domicile de secours dans le lieu où ils sont emprisonnés. La circulaire ministérielle du 23 octobre 1854 contient des instructions en ce sens. Il a été jugé autrefois que les condamnés libérés, mais soumis à la surveillance de la haute police, ne pouvaient acquérir le domicile de secours au lieu qui leur était assigné comme résidence (Paris, 19 juin 1862, D. 62. 2. 162 et décis. minist. de 1861, citée par Elie de Biran et Derouin).

Hospitalisés. — Tout le monde est d'accord pour reconnaître le même caractère au séjour dans un hospice (Cons. d'Etat, 20 janvier 1893. Décision ministérielle du 9 mars 1842, citée par Durieu et Roche) ; il ne pouvait y avoir de difficultés que dans le cas où l'hospitalisation aurait été le résultat d'un placement volontaire. M. Derouin (1) estime que, même dans ce cas, le séjour à l'hospice ne fait pas acquérir le domicile de secours ; il n'y a pas de distinction à faire non plus entre les aliénés placés en garde, moyennant pension, dans une famille ou un établissement particulier et les

(1) Traité du domicile de secours. P. 50.

aliénés internés dans un asile (Décis. minist. du 21 juin 1860, mai et juin 1863, citées par Elie de Biran). Même un aliéné qui après sa guérison a été conservé comme serviteur ou comme gardien dans l'asile où il avait été placé n'acquiert pas le domicile de secours (Cons. d'Et. 13 février 1885. D. 86. 3. 87.)

Un aliéné pourrait, cependant, acquérir le domicile de secours par le séjour, s'il était établi que le choix de sa résidence a pu être fait par lui pendant un intervalle lucide (1) (Décis. minist. du 10 juillet 1863, citée par Elie de Biran).

Le Conseil d'Etat a jugé (Cons. d'Et., 8 août 1894) que l'individu interdit acquiert dans le lieu où il séjourne, le domicile de secours par la résidence, s'il n'est pas établi, qu'au moment où il s'y est fixé, il était placé sous la tutelle d'un conseil de famille ou atteint d'aliénation mentale.

Le séjour gratuit dans un hôpital, pas plus que le séjour gratuit dans un hospice, n'est acquisitif du domicile de secours. Si un vieillard ou un indigent malade hospitalisés devenaient aliénés, leurs frais d'entretien seraient à la charge du département de leur domicile de secours et non de celui où est situé l'hôpital ou l'hospice.

(1) La question ne pourrait guère se poser que si un aliéné avait dû être interné à deux reprises différentes.

Il n'en serait évidemment pas ainsi s'il s'agissait d'un individu qui, étant entré à ses frais dans une maison de santé ou dans une maison de retraite payante, serait ensuite devenu indigent (1).

Militaires. — Le caractère forcé du séjour n'est pas contestable non plus pour les militaires. Il est assez naturel, d'ailleurs, qu'ils n'acquièrent pas le domicile de secours dans une commune dont ils ne supportent pas les charges (Durieu et Roche). Plusieurs arrêts de jurisprudence ont consacré cette solution (Cons. d'Etat, 6 avril 1854).

Le Ministre de l'Intérieur (Décr. du 24 novembre 1837) a décidé, notamment, qu'un militaire devenu aveugle et réformé par ce motif, devait être entretenu aux frais de la commune où il avait son domicile de secours et non de celle où il avait en dernier lieu tenu garnison.

La même solution a été étendue à la femme du militaire. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a décidé (6 avril 1854) que, dans le cas où une femme accompagnant son mari, officier, est frappée d'aliénation mentale, l'hospice qui la reçoit n'est pas fondé à demander une contribution à la dépense de l'entretien de cette femme, à la dernière

(1) Toutes ces solutions sont indiquées par M. Derouin, dans son *Traité du domicile de secours*.

ville dans laquelle le mari a tenu garnison pendant plus d'un an.

La question est moins simple lorsqu'il s'agit d'individus assimilés aux militaires.

La jurisprudence ne paraît pas procéder sur ce point d'une idée bien nette. Nous nous bornons à indiquer les solutions qu'elle a données dans les cas les plus importants qui lui ont été soumis.

Les cantinières, lorsqu'elles appartiennent à l'armée, sont assimilées aux militaires quant à l'acquisition du domicile de secours (1). (Décision du Ministre de l'Intérieur du 15 septembre 1849).

Les gendarmes sont, de même, assimilés aux militaires, bien qu'ils aient, ordinairement, un établissement de famille et une résidence fixe, choisie ou, tout au moins, acceptée par eux (2). (Lettre du Ministre de l'Intérieur au Préfet de la Seine, rapportée dans la Revue générale d'Administration, 1881, t. I, et citée par M. Derouin). Le Conseil d'Etat en a décidé ainsi dans deux arrêts du 8 décembre 1893 et du 10 juillet 1896. Ce dernier a été rendu contrairement aux observations du Ministre de l'Intérieur qui soutenait qu'on ne pouvait assimiler à un soldat en activité de ser-

(1) Derouin. op. cit., p. 32.

(2) Voir, en sens contraire, Béquet (Assist. publ. p. 778, et Durieu et Roche, Répertoire. Domicile de secours, n. 14.)

vice, le gendarme qui a sollicité son admission dans la gendarmerie et qui, par suite, est devenu volontairement habitant de la commune où il est envoyé.

La même solution s'applique aux marins de la flotte, et M. Derouin estime qu'elle doit s'étendre aussi aux gardes d'artillerie dont la situation est très analogue à celle des gendarmes (1).

Quant aux agents qui ont un caractère mixte, demi-civil, demi-militaire, on admet en général la solution qui leur est la plus favorable, c'est-à-dire qu'ils acquièrent le domicile de secours au lieu de leur résidence (2). Il en est ainsi pour les agents des forêts et pour les douaniers. Le contraire avait été décidé, pourtant, autrefois pour les gardes chiourmes (Décis. Minist. de juin 1847, citée par Elie de Biran).

Fonctionnaires. — Quel est le caractère du séjour des fonctionnaires civils? On peut soutenir que ces fonctionnaires, pas plus que les militaires, ne choisissent librement leur résidence, puisqu'ils doivent se conformer aux ordres qu'ils reçoivent de l'autorité supérieure. Il y a pourtant une différence : c'est que le fonctionnaire a librement ac-

(1) Derouin. Traité du domicile de secours, p. 33.

(2) C'est en ce sens que se prononcent la majorité des auteurs : Béquet, Durieu et Roche, Derouin, Elie de Biran.

cepté sa fonction, et qu'il peut toujours s'en démettre. On fait remarquer, en outre, qu'ils participent aux charges communales et qu'ils sont véritablement affiliés à la vie communale (Derouin, Elie de Biran, Fleury-Ravarin, Souchon, *op. cit.*). Ainsi il a été jugé qu'un facteur rural acquérait le domicile de secours dans la commune où il exerçait ses fonctions (Cons. d'Et., 20 janvier 1893).

Que faut-il décider à l'égard des fonctionnaires d'une administration publique, départementale ou communale, qui sont placés dans les services d'un établissement situé sur le territoire d'une autre commune ou d'un autre département? Ainsi certains départements sont propriétaires d'asiles d'aliénés ou d'établissements de bienfaisance sur le territoire d'autres départements. Les fonctionnaires, détachés dans ces établissements, acquerront-ils le domicile de secours dans le département où ils résident en fait, ou dans celui dont ils relèvent par leurs fonctions? Il ne semble pas qu'il y ait de motifs d'admettre dans ce cas une solution différente de celle qui prévaut pour les fonctionnaires civils; il est toujours vrai de dire que ces agents ont librement accepté leur résidence en acceptant leurs fonctions et que, comme les fonctionnaires civils, ils participent à la vie communale et en supportent les charges (Derouin, *op. cit.*, p. 39). Il a été décidé ainsi, par le Mi-

nistre de l'Intérieur, qu'un aliéné de la Seine, qui avait été placé dans un asile de la Seine situé en Seine-et-Oise, et qui avait été, une fois guéri, attaché comme gardien à cet asile, pouvait acquérir le domicile de secours en Seine-et-Oise (cité par M. Derouin). Le Conseil d'Etat, saisi incidemment de la question, ne l'a pas tranchée (13 février 1885, D., 86. 3. 87).

La même solution s'applique tout naturellement aux employés du service des enfants assistés de la Seine qui remplissent leurs fonctions dans divers départements, et aux employés de chemins de fer ou d'autres administrations privées. Il a été décidé aussi (Décis. minist. de septembre 1860, citée par Elie de Biran) qu'un ouvrier qui vient travailler dans une commune à la construction d'une ligne de chemin de fer, et qui y demeure plus d'une année y acquiert le domicile de secours, bien que, les travaux terminés, il suive l'entrepreneur sur un autre chantier.

Membres des congrégations religieuses. — On a soutenu autrefois que les membres des congrégations religieuses, liés par leurs vœux, ne pouvaient être considérés comme libres de choisir leur résidence. Cette opinion nous paraît difficilement acceptable dans une législation qui ne reconnaît plus aucun caractère légal aux vœux religieux. Le Conseil d'Etat s'est toujours prononcé en ce sens

(Cons. d'Et. 14 mai 1886. D. 87, 3. 104, et 7 février 1890. D. 91, 3, 74 et avis du 25 juin 1884, cité par M. Derouin).

TROISIÈME CONDITION. — La loi du 24 vendémiaire an II exigeait, en outre, que la résidence d'un an fût continue. C'est du moins l'interprétation qu'en donnait la jurisprudence (Cons. d'Et., 29 avril 1892. D, 93, 3, 77).

Il y a cependant des interruptions de séjour qui ne mettent pas obstacle à l'acquisition du domicile. Il a été décidé ainsi qu'un berger qui avait loué pendant six ans ses services dans une commune, acquérait dans cette commune le domicile de secours, bien qu'il se rendit chaque année dans d'autres départements pour mener paître son troupeau, et qu'en fait, il n'eût jamais passé douze mois consécutifs dans la commune où il avait loué ses services. (Décis. du Min. de l'Int., sept. 1860, citée par Elie de Biran.)

L'interruption de séjour n'aurait pas non plus pour effet de rendre inutile le séjour antérieur, si elle provenait d'une cause exceptionnelle, indépendante de la volonté de l'indigent, telle que le transport dans une maison d'aliénés.

Ainsi, le domicile de secours s'acquiert, d'après la loi de l'an II, d'abord par la naissance, ensuite par le séjour, dans les conditions que nous avons

vues. Dans quelques cas exceptionnels seulement, le domicile est au lieu de la résidence actuelle de l'indigent. Lorsque, par exemple, le lieu de naissance d'un mineur est inconnu, la jurisprudence décide qu'il doit être réputé avoir le domicile de secours là où il réside au moment où l'assistance lui devient nécessaire.

Si le lieu de la naissance du mineur est connu, mais qu'il soit impossible de déterminer le domicile habituel de la mère au moment de la naissance, c'est au lieu réel de la naissance que l'on placera le domicile de secours. (Décis. Minist. 7 novembre 1851.) Lorsqu'un individu majeur ne peut indiquer ni le lieu de sa naissance, ni un lieu quelconque où il aurait résidé pendant un an, il est réputé avoir son domicile de secours au lieu où l'assistance lui est devenue nécessaire. (Lettre du Ministre de l'Intérieur au préfet de la Moselle, 14 février 1842). Il a été jugé, enfin, que l'enfant qui, après avoir perdu sa mère, a été délaissé par son père, peut être admis dans l'hospice du lieu de délaissement (Cons. d'Etat, 13 août 1861). En pratique même, il était rare que l'on recherchât le domicile de secours d'un enfant abandonné lorsque le département sur le territoire duquel il était trouvé ne faisait pas de difficultés pour en accepter la charge.

Voilà quels étaient les principes généraux de la

loi du 24 vendémiaire an II, sur l'acquisition du domicile de secours.

Lorsque le projet de loi sur l'assistance médicale gratuite fut élaboré, on reconnut que l'organisation nouvelle s'adapterait difficilement au cadre vieilli de la loi de l'an II. L'exposé des motifs de la loi de 1893 contient toute une critique de ses dispositions surannées que la jurisprudence, malgré ses efforts, et quelquefois ses hardiesses, n'avait pu accommoder à un système d'assistance tout différent de celui en vue duquel elles avaient été créées.

On faisait à la loi de l'an II deux reproches principaux : le premier, « d'être artificielle, d'attacher trop d'importance au domicile fixé par la naissance; » le second « d'être impratique, parce qu'elle sépare les domiciles de personnes de la même famille (1). »

L'exposé des motifs de la loi sur l'assistance médicale reprend ces critiques et les développe. « Dans l'état actuel, le domicile de secours ne se perd que par l'acquisition d'un nouveau domicile de secours. Il en résulte des mécontentements très vifs et qu'il est difficile de ne pas trouver justifiés. Un malheureux est atteint d'aliénation men-

(1) Souchon. — Revue critique de législation et de jurisprudence 1895, p. 380.

tale à Bordeaux ; il est interné. On recherche son domicile de secours. Nulle part il n'en a acquis un depuis dix ans, depuis vingt ans. On remonte à sa commune d'origine ; c'est une commune rurale, pauvre, qui ne le connaît plus depuis vingt ans, à laquelle il n'a jamais rendu aucun service et que l'on va contraindre à payer une partie au moins des frais de traitement de cet aliéné à l'asile. Cela n'est pas équitable. Si le domicile de secours s'acquiert par un séjour ininterrompu de deux ans, il faut qu'il se perde également par une absence ininterrompue de deux ans. »

Le rapport de M. Rey (1) à la Chambre des députés contient la même critique, à peu près dans les mêmes termes : « Cette disposition a eu parfois de grands inconvénients en ce qui concerne les aliénés. Des communes se sont vues imposer une part des frais de traitement pour des aliénés qui les avaient quittées depuis de longues années et qui n'avaient plus aucun intérêt, ni aucune attache avec elles. Le même inconvénient se reproduirait le jour où l'assistance des malades indigents deviendrait obligatoire, comme celle des aliénés, avec cette circonstance aggravante qu'il serait bien plus fréquent et soulèverait des difficultés continuelles. »

(1) Imprimés de la Chambre, 1899.

L'exposé des motifs relève aussi les inconvénients qui résultent du caractère exclusivement personnel que la loi de l'an II donnait au domicile de secours. Le mariage ne donne pas, de plein-droit, à la femme le domicile de secours de son mari. Cela résulte de l'article 13 de la loi : « Ceux qui se marieront dans une commune, et qui l'habiteront pendant six mois acquerront le domicile de secours. » Et le Ministre de l'Intérieur (lettre au Préfet de la Seine, du 11 février 1842), décidait que la femme qui résidait dans une commune autre que celle habitée par son mari, y acquérait un domicile de secours propre et indépendant de celui de ce dernier.

D'autre part, le domicile de secours de l'enfant est fixé au lieu du domicile habituel de sa mère au moment de sa naissance. Mais nous avons vu que le lieu du domicile habituel de la mère n'était pas, forcément, le lieu du domicile de secours. Il est donc parfaitement possible que l'enfant ait un domicile de secours distinct du domicile de secours de ses parents.

« Il résulte de ce qui précède, » dit l'exposé des motifs (1), « que trois personnes composant une famille : le père, la mère et l'enfant, peuvent avoir,

(1) Revue des Etablissements de bienfaisance, 1890. p. 262
263.

dans la loi de vendémiaire, trois domiciles de secours différents. Un individu de Lyon épouse une femme de Paris et le ménage se fixe à Marseille. Le domicile de secours peut être pour le père, Lyon, pour la mère, Paris, et pour l'enfant, Marseille, s'il est établi qu'au moment de la naissance le domicile habituel de la mère était Marseille. Ce sont là des anomalies choquantes, aussi contraires à l'unité de famille qu'à la bonne administration des secours. »

Après une telle critique, il était naturel que l'on se préoccupât de faire disparaître dans la nouvelle loi ces deux inconvénients. Nous allons voir, en exposant les règles de la loi du 15 juillet 1893 sur le domicile de secours, comment on y est parvenu.

CHAPITRE II

Règles de la loi du 15 juillet 1893. — Nouveaux modes d'acquisition du domicile de secours : la filiation, le mariage et la résidence. — Perte du domicile de secours par l'acquisition d'un nouveau domicile et par l'absence.

La loi ne consacre à la réglementation du domicile de secours que quelques articles groupés dans le titre II (articles 6, 7, 8 et 9). Il faut donc s'en remettre à la jurisprudence du soin de trancher la plupart des difficultés que fait naître une question aussi complexe. On ne peut même compter, pour faciliter l'interprétation, sur les éclaircissements que donnent d'ordinaire les débats parlementaires. Les articles relatifs au domicile de secours ont été votés sans discussion et presque sans observations. On s'explique d'autant moins cette insouciance du législateur que, d'une part, il s'agissait de réformer des dispositions qui étaient en vigueur depuis près d'un siècle et que, d'autre part, en rendant l'assistance médicale

obligatoire pour les communes, la loi de 1893 allait donner une importance nouvelle à la détermination du domicile de secours.

Il est intéressant d'opposer sur ce point la regrettable concision de la loi française à la prolixité de la loi belge qui ne consacre pas moins de quarante-quatre articles à la réglementation du domicile de secours.

Il y a là, comme l'observe M. Souchon (1), un très notable avantage, parce que les questions de domicile de secours doivent bien souvent être résolues par des maires de petites communes, desquels on ne peut attendre de subtiles interprétations.

D'après la loi du 15 juillet 1893, il y a quatre modes d'acquisition du domicile de secours :

1° La filiation ;

2° Le mariage ;

3° La résidence habituelle d'un an dans une commune, postérieurement à la majorité ou à l'émancipation ;

4° Enfin, exceptionnellement, la naissance.

1° Acquisition du domicile par la filiation. —
« Le domicile de secours s'acquiert par la

(1) Souchon. — Les questions de domicile de secours et la loi du 15 juillet 1893. — Revue critique 1895, P. 372 et suiv.

filiation, dit l'art. 6 (2^o) de la loi. L'enfant a le domicile de secours de son père. Si la mère a survécu au père, ou si l'enfant est un enfant naturel reconnu par la mère seulement, il a le domicile de secours de sa mère. En cas de séparation de corps, ou de divorce des deux époux, l'enfant légitime partage le domicile de l'époux à qui a été confié le soin de son éducation. »

Ainsi l'enfant a, en principe, le même domicile de secours que son père ; à la mort de son père, il partage le domicile de secours de sa mère. Il résulte de là que l'enfant qui naît après la mort de son père ne peut avoir d'autre domicile de secours que celui de sa mère.

M. Campagnolle (1) soutient pourtant qu'il doit avoir le domicile de secours du père, en vertu de la règle *infans conceptus pro nato habetur quoties de commodis ejus agitur*. Mais nous ne voyons pas que l'intérêt de l'enfant soit ici en cause puisqu'il ne s'agit pas de le priver du domicile de secours, mais seulement de le rattacher à une commune plutôt qu'à une autre. Et d'ailleurs, l'intention du législateur a été manifestement d'éviter que les membres d'une même famille eussent en des lieux différents leur

(1) Campagnolle. — Commentaire de la loi sur l'assistance médicale gratuite.

domicile de secours. La solution proposée par M. Campagnolle aurait pour effet de rétablir les errements de la législation antérieure (Voyez Derouin, *Traité du domicile de secours*, p. 55).

L'enfant orphelin de père et de mère conserve le domicile de secours du dernier survivant de ses parents. En aucun cas, il n'acquiert celui de son tuteur. (Campagnolle, *op. cit.*, p. 114). Il est donc indifférent au point de vue du domicile de secours de l'enfant, que sa mère survivante soit ou non sa tutrice. Il est indifférent aussi qu'elle soit déchue de sa tutelle et même que le père soit privé des droits de puissance paternelle.

Si la mère se remarie, l'enfant partage son nouveau domicile de secours, qui est celui du second mari, et le conserve même après la mort de celui-ci :

« Si un veuf, dit M. Campagnolle, ayant des enfants d'un premier lit, vient à décéder après avoir convolé en secondes noces, les enfants du premier et du second lit, ainsi que sa veuve, conservent son dernier domicile de secours. » Mais si la veuve se remarie, elle n'acquiert un second domicile de secours que pour elle-même et pour ses propres enfants. Les enfants du premier lit conservent le domicile de secours du père au moment de son décès.

Les enfants issus du premier mariage d'une veuve qui meurt après s'être remariée, conservent le dernier domicile de secours de leur mère, c'est-à-dire celui de son second mari au moment du décès de sa femme (Campagnolle, op. cit., p. 115, Derouin, op. cit. p. 57). Ce sont là des applications directes et incontestables du principe en ce qui concerne les enfants légitimes. Quant aux enfants naturels, ils n'ont le domicile de secours de leur père que s'ils sont reconnus par lui.

2° *Acquisition du domicile par le mariage.* — « La femme du jour de son mariage, acquiert le domicile de secours de son mari. » (Art. 6-3°). Il n'est donc plus possible aujourd'hui, en principe du moins, que les membres d'une même famille aient des domiciles de secours différents. L'enfant a le domicile du père ; la femme a le domicile du mari. C'est la même commune, ou le même département qui a la charge de la famille toute entière.

La femme acquiert par le mariage le domicile de secours de son mari, même si elle est mineure. Elle le conserve même si, pour une raison quelconque, elle ne cohabite pas avec lui. (Campagnolle, op. cit., p. 115.)

« Les veuves, les femmes divorcées ou séparées de corps conservent le domicile de secours anté-

rieur à la dissolution du mariage ou au jugement de séparation (Art. 6. 3°), mais elles peuvent acquérir par elles-mêmes un autre domicile.

3° Acquisition du domicile par la résidence. —
« Le domicile de secours s'acquiert : 1° Par une résidence habituelle d'un an dans une commune, postérieurement à la majorité ou à l'émancipation. » (Art. 6. 1°).

Il ne peut y avoir de doute sur le caractère de séjour exigé. Il n'est pas nécessaire que l'on ait son domicile civil dans une commune pour y acquérir le domicile de secours, il suffit qu'on y réside habituellement. Les caractères de la résidence sont d'ailleurs les mêmes que sous l'empire de la loi de l'an II ; elle doit être volontaire et continue. Pour les difficultés que peuvent faire naître ces deux conditions nous n'avons donc qu'à renvoyer aux développements que nous avons donné plus haut (1).

Le délai de séjour est le même aussi que sous la loi de l'an II ; la seule différence est que le délai est dans tous les cas d'un an, les réductions ou augmentations qui se trouvaient dans la loi de vendémiaire, et dont la jurisprudence avait déjà fait justice n'ont pas reparu dans la loi de 1893.

(1) Pages 120 et suiv.

Il en a été de même de l'inscription au greffe à laquelle était astreint tout nouvel arrivant. Aujourd'hui le point de départ du délai est le jour où l'on s'installe dans une commune, ou, pour le mineur qui l'habitait déjà auparavant, le jour de sa majorité ou de son émancipation.

Le projet primitif du gouvernement contenait une autre modification à la législation antérieure ; il portait de un à deux ans la durée du séjour nécessaire pour acquérir le domicile de secours. Cette innovation ne fut pas maintenue par la Commission : « Le changement n'a pas semblé à la Commission suffisamment justifié, » dit le rapporteur, M. Rey. « Depuis un siècle on s'est habitué à la disposition en vigueur et ce n'est pas contre elle que se sont élevées les objections auxquelles a donné lieu la loi de vendémiaire. » Une enquête faite en 1873 auprès des Conseils généraux sur une modification de ce genre, avait donné les résultats suivants : 5 demandèrent que la durée du séjour fût réduite à 6 mois ; 8 qu'elle fût portée à 2 ans ; 2 à 4 ans ; un à 5 ans (Conseil général du Doubs) ; un autre, à plusieurs années (Conseil général de la Vienne) ; 9 proposaient de l'identifier avec le domicile civil ; 18 demandaient que le délai restât fixé à un an. Les autres ne répondirent point, ou répondirent d'une façon évasive ; il est permis de penser qu'ils étaient « ou

indifférents, ou partisans de statu quo. » Le délai d'un an a donc été maintenu.

4° *Acquisition du domicile par la naissance.* — « Pour les cas non prévus dans le présent article, le domicile de secours est le lieu de la naissance jusqu'à la majorité ou à l'émancipation. » Cela s'applique notamment aux enfants naturels non reconnus. Le lieu de naissance dont il s'agit est évidemment le lieu de naissance réel; la fiction de la loi de l'an II n'a plus ici de raison d'être.

En résumé, le domicile de secours des mineurs est fixé, en principe, au lieu du domicile de secours de leur père ou, à défaut, de leur mère. Il y a exception à ce principe quand il s'agit d'un enfant naturel non reconnu, qui a le domicile de secours au lieu de sa naissance et d'une jeune fille mineure qui se marie et acquiert le domicile de secours de son mari.

EXCEPTION. — *Domicile de secours des enfants assistés.* — L'article 9 de la loi contient une autre exception : « Les enfants assistés ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartiennent, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un autre domicile de secours. » On supprime ainsi la recherche du domicile de secours des enfants assistés et les inconvénients qu'elle entraînait : « L'article 9, dit M. Derouin

(*op. cit.*, p. 59), règle, en une seule phrase, deux cas distincts : 1° celui où l'enfant assisté est placé dans un département autre que celui au service duquel il appartient. L'enfant assisté, tant qu'il est inscrit sur les contrôles des pupilles de l'assistance, ne peut acquérir le domicile de secours. D'après l'exposé des motifs de la loi de 1893, « les enfants assistés sont les pupilles du département, ses enfants adoptifs et par suite, ils ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartiennent, même si, en fait, ils ont été placés dans un autre département. » 2° Le cas où l'enfant assisté arrivé à sa majorité, n'a pas acquis par lui-même le domicile de secours. Pendant cette période, qui s'écoule entre la majorité et la date d'expiration du délai d'un an, nécessaire pour acquérir par la résidence le domicile de secours, la loi n'a pas voulu que l'ancien enfant assisté fût sans domicile de secours ; il est donc jusqu'à l'expiration de l'année qui suit sa majorité, à la charge du département sur les contrôles duquel il était inscrit pendant sa minorité (Circ. Minist. Int., 18 mai 1894). »

Quant aux majeurs, ils conservent en principe le domicile qu'ils avaient au jour où a cessé leur minorité. Il est vrai que l'article 6 dit, qu'au cas où le domicile de secours ne serait fixé ni par la filiation ni par le mariage, il le serait par la nais-

sance « jusqu'au jour de la majorité » et l'article 9 : « Les enfants assistés ont leur domicile de secours.. .. » Rigoureusement on pourrait en conclure que ces textes ne régissent que le domicile de secours des mineurs et qu'ils cessent de s'appliquer au jour de la majorité.

Mais nous avons vu, au contraire, que l'article 9 assurait aux enfants assistés un domicile de secours « jusqu'à ce qu'ils en aient acquis un autre, » c'est-à-dire pendant un certain temps après leur majorité. On ne verrait d'ailleurs pas pourquoi, dans les cas des articles 6-4° et 9, les mineurs seraient privés de domicile de secours entre le moment de leur majorité et celui où ils auraient acquis un nouveau domicile. (En ce sens, Souchon et Campagnolle, *op. cit.*)

Perte du domicile de secours. — Ce domicile, que l'on conserve après sa majorité, on peut le perdre : d'abord, comme autrefois, par l'acquisition d'un nouveau domicile, ensuite (ceci est une innovation de la loi de 1893), par une absence ininterrompue et volontaire d'une année (art. 7).

On ne verra donc plus se reproduire, sous l'empire de la loi nouvelle, ces « anomalies » dont parlait le rapporteur à la Chambre. On ne verra plus des indigents, après avoir erré longtemps de ville en ville, retomber, en cas de maladie, à la

charge d'une commune dont une longue absence les aura séparés.

Ainsi est corrigé le second vice que l'on reprochait à la loi de l'an II. Il faut remarquer que pour que l'absence d'un an entraîne la perte du domicile de secours, elle doit présenter les mêmes conditions que la résidence pour la faire acquérir; elle doit être continue et volontaire (art. 7-2°); ainsi, l'absence résultant du service militaire obligatoire ou du transfert dans une maison d'aliénés n'entraîne pas la perte du domicile de secours; c'est le corollaire logique des principes de l'acquisition du domicile; puisque, dans ces conditions, la résidence ne fait pas acquérir un nouveau domicile de secours, il est de toute justice qu'elle ne fasse pas perdre l'ancien.

Domicile de secours départemental. — Il résulte de tout cela qu'un indigent pourra n'avoir de domicile de secours dans aucune commune. Sera-t-il donc, pour celà, exclu du bénéfice de l'assistance médicale? Le législateur ne l'a pas voulu et, comme il ne pouvait imposer à aucune commune la charge de le secourir, il a pensé que cette charge devait naturellement retomber sur une collectivité plus large, le département. Le département doit l'assistance à défaut de la commune, comme la commune la doit à défaut de la

famille; le cercle s'élargit, l'obligation reste la même.

Il y a donc, à défaut de domicile de secours communal, un domicile de secours départemental.

Art. 8 : « A défaut du domicile de secours communal, l'assistance médicale incombe au département dans lequel le malade, privé de ressources, aura acquis le domicile de secours départemental. »

Acquisition du domicile de secours départemental. — Comment s'acquiert le domicile de secours départemental? La loi ne le dit pas, mais il résulte de la discussion au Sénat et des déclarations du Commissaire du Gouvernement que toutes les règles du domicile communal s'appliquent au domicile départemental. Il suffira donc d'avoir résidé pendant un an, d'une manière continue, dans des communes différentes d'un même département pour avoir acquis dans ce département le domicile de secours, et l'exposé des motifs indique que ce cas se produit fréquemment.

D'après les résultats statistiques du dénombrement de 1886, sur 100 français, 23,5, en moyenne, étaient originaires du département, mais d'une commune autre que celle où ils étaient recensés. Pourtant, d'après le rapport de M. Monod sur l'application de la loi en 1895, le traitement

des malades n'ayant qu'un domicile de secours départemental n'a coûté que 57.737 fr. 87, tandis que le traitement des malades, ayant un domicile communal, a entraîné une dépense de 2.120,060 fr. D'après ces chiffres, la proportion des indigents malades n'ayant qu'un domicile départemental semble être à peine de 2 %.

Le Conseil d'Etat a jugé (3 juillet 1898) que l'art 8 « ne s'appliquait qu'à l'assistance médicale. » Il se base sur les termes mêmes de cet article, qui sont très précis : « à défaut de domicile de secours communal, l'assistance médicale incombe au département..... »

Ainsi, d'après la jurisprudence actuelle, les règles du titre II de la loi de 1893 s'appliquent à tous les indigents, excepté l'art. 8, dont le bénéfice est restreint aux indigents malades ; il y a là une lacune qu'il serait urgent de combler dans notre législation.

Domicile d'Etat. — « Quand le malade n'a, ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental, ajoute l'art. 8, l'assistance médicale incombe à l'Etat. » On fait observer que la loi évite à dessein de parler du domicile de secours national. « L'Etat, en effet, dit M. Souchon, doit l'assistance médicale, sans distinction de durée, en deçà ou au-delà de la frontière. Il la

doit à tous les Français et à eux seuls. En somme, s'il y a un domicile d'Etat, il est fixé par la nationalité. » Le traitement des malades n'ayant ni domicile de secours communal, ni domicile de secours départemental a coûté en 1895, 19.882 fr. 07 (Rapport de M. Monod). La proportion de ces malades paraît donc être de 1°/o environ.

Comparaison des lois de 1893 et de l'an II. —

En résumé, si nous voulions comparer ces règles nouvelles du domicile de secours avec celles de la loi de l'an II, nous dirions que toutes les innovations de la loi de 1893 ont été inspirées par deux préoccupations : la première, de donner, autant que possible, aux membres de la même famille, le même domicile de secours ; cela a conduit au principe de l'acquisition du domicile par la filiation et par le mariage, substitué à celui de l'acquisition par la naissance ; la seconde, de supprimer tout lien artificiel entre l'indigent et la commune qui doit fournir des secours. A cette seconde préoccupation se rattache la règle de la perte du domicile de secours sans acquisition d'un nouveau domicile et, comme conséquence, la création d'un domicile de secours départemental.

APPENDICE

L'ASSISTANCE AUX ÉTRANGERS

Il nous reste à voir une dernière question : les étrangers peuvent-ils acquérir en France le domicile de secours ? Il est presque hors de doute que les dispositions de la loi de l'an II ne s'appliquent qu'aux Français. Cela résulte de l'art. 7 du titre V qui dispose « que tout citoyen » pourra réclamer le domicile au lieu de naissance. Cela résulte aussi du rapport du député Bô.

Cela s'explique enfin, par l'état de nos relations extérieures à cette époque : « L'étranger, disent MM. Derouin et Worms, malgré sa résidence, ne fait jamais partie de la famille communale. S'il est secouru dans l'hôpital ou l'hospice de sa localité (et il faut dire qu'il en est généralement ainsi), c'est le résultat de l'esprit charitable et hospitalier qui anime la population. » (En ce sens, Derouin, Fleury-Ravarin, Elie de Biran, op. cit.). La jurisprudence a consacré cette solution (Cons. d'Etat,

décembre 1893) et elle l'a appliquée même à l'Algérie, malgré les plaintes des autorités locales qui représentaient que l'Algérie était un pays d'émigration, où les étrangers jouissaient de faveurs plus grandes que dans la Métropole, et où ils comptaient, aussi bien que les Français, pour la répartition du produit de l'octroi de mer, dont une partie est affectée aux dépenses du traitement des malades dans les établissements de bienfaisance.

Assistance médicale. — La loi du 15 juillet 1893 a maintenu cette exclusion des étrangers. L'article 1^{er} est suffisamment clair à cet égard : « Tout Français malade privé de ressources. . . . , etc. » et il ajoute : « Les étrangers malades, privés de ressources, sont assimilés aux Français toutes les fois que le Gouvernement aura passé un traité d'assistance réciproque avec leur nation d'origine. » L'étranger ne pourra donc bénéficier en France de l'assistance médicale gratuite qu'autant que les Français jouiront, en vertu d'un traité, de la même faveur dans son pays d'origine. L'exposé des motifs de la loi nous en donne la raison : « Il n'a pas paru possible d'étendre en faveur des étrangers l'obligation de l'assistance médicale. Une telle règle ne pourrait être admise qu'autant que nous, Français, nous serions assurés de la réciprocité. Et quelle serait l'autorité du Gouvernement pour discuter sur ce point avec une puissance étran-

gère, pour obtenir d'elle, en échange de soins donnés à ses nationaux, des avantages égaux en faveur des Français se rendant chez elle si, d'avance, la loi avait fait une obligation d'accorder gratuitement les secours médicaux à tous les étrangers pauvres ? Telle est la raison principale qui a conduit le Conseil supérieur d'abord, le Gouvernement ensuite, à n'établir l'obligation de l'assistance qu'au profit des Français. »

Cela ne veut pas dire, d'ailleurs, que l'étranger malade serait privé de tout secours. En effet, l'article 1^{er} de la loi du 7 août 1851 impose aux hôpitaux l'obligation de recevoir sans condition de domicile « tous les individus » privés de ressources, tombés malades dans la commune où ils sont situés. L'expression d' « individus » s'applique évidemment aux étrangers comme aux Français. Si, maintenant, un étranger tombe malade dans une commune dépourvue d'hôpital, l'hôpital voisin sera libre de le recevoir ou de le repousser ; mais il pourra, dans le premier cas, demander le remboursement de ses frais à l'Etat, au budget duquel figure tous les ans un crédit destiné au remboursement des frais occasionnés par des indigents sans domicile de secours.

Quant à l'admission à l'hospice, la Commission administrative est, nous l'avons dit, entièrement libre d'en fixer les conditions avec l'approbation

du préfet (Loi du 7 avril 1854, art. 8.) Si ses ressources sont faibles, elle les réservera aux Français qui auront leur domicile de secours dans la commune. Si, au contraire, il y a des lits vacants et des ressources suffisantes, rien ne s'oppose à ce qu'elle admette aussi des étrangers. « A Paris, malgré l'insuffisance relative de ses lits d'hospice gratuits (10.000 environ), l'administration de l'Assistance publique a toujours consenti à admettre à l'hospitalisation les vieillards d'origine étrangère ayant passé dans la capitale de la France la majeure partie de leur vie. La moitié des étrangers ainsi hospitalisés se compose d'Alsaciens-Lorrains ; les autres sont Belges, Luxembourgeois, Suisses et Italiens (1). »

La commission des bureaux de bienfaisance a les mêmes pouvoirs que celle des hospices. (Décret du 13 avril 1861, art. 6.) « La commission du bureau de bienfaisance, dit M. Fleury-Ravarin, excluerait-elle d'une façon absolue l'étranger de ses distributions, cette clause serait à l'abri de toute critique. Rien ne l'oblige à secourir l'étranger, et si elle le fait, c'est, de sa part, pure libéralité. » A Paris, les étrangers indigents ont été admis très libéralement aux secours permanents, quand ils

(1) Derouin et Worms. — Les étrangers en France au point de vue de l'assistance et des secours charitables. Journal de droit intern. privé, 1890. P. 545 et suiv.

étaient domiciliés à Paris depuis dix ans au moins. En 1886, sur 51,600 chefs de ménage inscrits aux secours permanents, 2,739 étaient étrangers, sur lesquels 1,224 étaient Belges (1). Le décret portant règlement d'administration publique du 12 août 1886 a transformé les secours permanents en secours annuels, et (art. 32) a réservé ces secours aux personnes de nationalité française ayant leur domicile de secours à Paris. Mais les secours temporaires continuent à être très libéralement distribués aux étrangers.

Aliénés et enfants assistés. — Quant aux aliénés et aux enfants abandonnés étrangers, bien qu'en droit aucun département ne soit astreint à leur fournir l'assistance, l'intérêt de la sûreté publique et le sentiment de l'humanité commandent d'interner les uns et d'élever les autres, sauf à les rapatrier ultérieurement dans leur pays d'origine. Les départements qui les auront recueillis pourront d'ailleurs réclamer à l'Etat le remboursement de leurs frais sur le crédit ouvert chaque année, à cet effet (2). Il ne serait que juste que la nation

(1) Derouin et Worms. — Les étrangers en France au point de vue de l'assistance et des secours charitables. Journ. de droit intern. privé, 1890. P. 545 et suiv.

(2) Il est ainsi du moins quand l'aliéné a été placé d'office dans un asile. Si le département l'a reçu volontairement, il ne peut réclamer le remboursement de ses frais qu'à la famille de l'aliéné. (Cons. d'Et., 8 déc 1893.)

d'origine supportât, en définitive, la dépense occasionnée par l'entretien, le traitement, et, s'il y a lieu, le rapatriement des individus secourus ; mais il est bien loin d'en être toujours ainsi.

En ce qui concerne spécialement les aliénés, la France a signé avec la ville libre de Brème, le 20 octobre 1866, une convention maintenue par le traité de paix de 1871 avec l'Allemagne, d'après laquelle les parties contractantes s'engagent à se rembourser réciproquement les frais de séjour de leurs aliénés, ainsi que les dépenses de rapatriement.

Une convention approuvée par une loi du 25 juillet 1883 a également été conclue entre la France et la Suisse, le 27 septembre 1882, au sujet des aliénés et des enfants assistés : « Chacun des deux gouvernements s'engage à pourvoir à ce que, sur son territoire, les enfants abandonnés et les aliénés de l'autre Etat soient assistés et traités à l'égal de ses propres ressortissants et jusqu'à ce que leur rapatriement puisse s'effectuer sans danger (1). » Mais les frais d'entretien et de rapatriement ne peuvent être réclamés que contre l'individu secouru ou contre les personnes tenues envers lui de la dette alimentaire. En ce qui concerne les enfants assistés, une seule commune de Suisse —

(1) Derouin et Worms, *op. cit.*

dans le canton de Valais, — consent à supporter les frais de séjour et de rapatriement.

Avec les autres nations, il n'y a que des usages. L'Allemagne admet le rapatriement des aliénés et des enfants assistés après que les parents, mis en demeure de les reprendre, s'y sont refusés. Elle rembourse les frais de transport, mais non les frais d'entretien. (Rescrit ministériel prussien du 31 oct. 1889. Baron de Reitzenstein : L'Assistance des étrangers en Allemagne. Bull. de la Soc. intern. pour l'étude des questions d'assistance, cité par M. Derouin, *op. cit.*, p. 130.)

L'Autriche et la Belgique admettent le rapatriement et remboursent les frais de séjour quand ils consentent le maintien des enfants assistés dans les services d'assistance français.

L'Angleterre, les Etats-Unis et la Hollande n'admettent pas le rapatriement et ne paient aucun frais.

L'Italie n'admet le rapatriement que pour les aliénés et les enfants assistés reconnus ; elle ne paye aucun frais.

Le Grand Duché de Luxembourg, au contraire, les paye intégralement :

Quant à la Russie, elle a accepté jusqu'en 1884, de payer les frais des enfants assistés, nés de père et mère russes et n'appartenant pas à la reli-

gion israélite. Depuis 1884, elle ne paie plus aucun frais.

Enfants moralement abandonnés. — Une dernière question se pose au sujet des enfants moralement abandonnés. Il est généralement admis que la loi du 24 juillet 1889 est une loi de sûreté applicable comme telle aux étrangers (1). Les parents dont l'indignité est reconnue ou dont l'inconduite est notoire, peuvent donc être déchus des droits de puissance paternelle à quelque nationalité qu'ils appartiennent. L'enfant sera alors confié, dit la loi, « à l'assistance publique. » Que faut-il entendre par là? Quel est le département qui aura la charge de l'enfant? D'après une décision du Ministre de la Justice du 11 juillet 1894 c'est le département du domicile de secours. Mais, l'enfant étranger n'a pas, en France, de domicile de secours.

Le Tribunal de la Seine a tranché la question (5 oct. 1894) en confiant l'enfant au département du siège du tribunal. Mais il a spécifié en même temps, que la loi ne réglementant pas l'assistance

(1) Cordier. — De l'application aux étrangers de la loi du 24 juillet 1889 (J. de Droit, 29 nov. 1894). Pillet. — De la déchéance paternelle au point de vue international (J. de Dr. intern. privé, 1892). Cour d'appel de Douai (10 déc. 1895). Trib. de la Seine (27 janv. 1894).

à accorder aux enfants étrangers, il ne pouvait ordonner que des mesures provisoires ; une fois la vie et la moralité de l'enfant assurées, on devra s'occuper de le rapatrier (Derouin, op. cit., p. 135).

En résumé, on peut dire que l'assistance, en France, n'est jamais refusée aux étrangers. Il n'est pas à craindre, d'ailleurs, que les secours donnés aux indigents étrangers n'en attirent en France un nombre tel que les intérêts de nos nationaux en soient lésés. Le gouvernement, en effet, a une arme pour se protéger contre cet envahissement ; c'est le droit d'expulsion qui appartient au Ministre de l'Intérieur et même aux Préfets dans les départements frontières (loi de 1849).

On peut souhaiter seulement que l'assistance aux étrangers soit réglementée comme l'assistance aux nationaux, au lieu d'être abandonnée à la générosité de chaque Etat. Ce sera l'œuvre des conventions internationales de créer, ou plutôt d'organiser cette solidarité. Si l'assistance est une dette, pourquoi l'Etat qui l'acquitte ne pourrait-il se faire rembourser par l'Etat débiteur ? La nation n'est pas autre chose qu'une collectivité supérieure à la commune et au département ; pourquoi n'y aurait-il pas de recours de nation à nation, comme de département à département et de commune à commune ?

Mais, à défaut même des conventions internationales que les nombreux Congrès qui se succèdent doivent faciliter, il serait à souhaiter que notre législation contînt des textes positifs sur l'assistance à fournir aux étrangers. Il serait à souhaiter aussi, qu'elle n'interdît pas, de parti pris, aux étrangers, l'acquisition d'un domicile de secours en France. Sans doute, l'étranger conserve ses liens naturels avec son pays d'origine, au moins jusqu'à sa naturalisation ; sans doute aussi, il peut être appelé à porter les armes contre la nation dont il acceptait la veille l'hospitalité ; mais il ne faut pas oublier non plus que l'étranger, habitant continuellement dans un pays, contribue à sa prospérité par son travail, qu'il participe à ses charges, qu'il se soumet à ses lois. N'est-ce pas assez pour mériter d'être soigné dans la maladie et secouru dans le dénûment ?

Nous devons dire que, sur ce point, les législations étrangères nous ont ouvert la voie. En Angleterre, les étrangers jouissent des mêmes droits que les nationaux.

En Belgique, l'individu étranger ou né de parents étrangers a son domicile de secours dans la commune où, depuis sa majorité ou son émancipation, il a habité en dernier lieu, pendant trois années consécutives (Loi 27 nov. 1891,

art. 6); la législation antérieure exigeait un séjour de 5 ans (1).

En Hongrie, les étrangers peuvent acquérir le domicile de secours en s'établissant dans une commune; l'établissement avec contribution aux charges publiques doit seulement durer deux ans, et il ne commence qu'après deux années de résidence; les aliénés étrangers indigents, lorsqu'ils sont dangereux pour l'ordre public, sont reçus comme les nationaux dans les asiles (2).

En Espagne, les indigents malades étrangers sont hospitalisés ou traités à domicile comme les nationaux (3).

Dans le Grand Duché de Luxembourg, l'étranger acquiert le domicile de secours, lorsqu'il est admis par le Grand Duc à se fixer dans la commune et qu'il a fait à l'administration locale la déclaration de vouloir s'y fixer. Le domicile est alors acquis au bout de six années de résidence continue. (Loi du 4 juillet 1843). Tant qu'il n'a pas acquis ce domicile de secours, l'étranger n'est que toléré dans la commune et il n'a droit à aucun

(1) Répert. alphab. du dr. français. V. assistance publique.

(2) Victor Concha. — Cité par M. Derouin, op. cit. p. 143.

(3) Codina-Langlin. — Bullet. de la société intern. pour l'étude des quest. d'assist., 1892, cité par M. Derouin, op. cit., p. 142.

secours communal (Ord. 13 nov. 1841, n° 1. A., art. 5 et 7). Le Conseil de gouvernement peut le dispenser d'une des conditions prescrites s'il appartient à un pays qui ne l'exige pas des Luxembourgeois.

En Norwège, la seule différence entre les nationaux et les étrangers est que les premiers acquièrent le domicile de secours par deux ans de résidence, tandis que les seconds doivent résider 5 ans (1).

En Allemagne, enfin, la loi du 6 juin 1870, confirmée par la loi du 12 mars 1894, ne distingue pas entre les nationaux et les étrangers au point de vue des secours provisoires. Par application de cette loi, les lois Prussienne, Wurtembergeoise, Hessoise, décident que, quant à l'acquisition et la perte du domicile de secours, l'étranger doit être traité comme un Allemand, aussi longtemps qu'il est autorisé à séjourner dans le pays. (Baron de Reitzenstein. L'assistance des étrangers en Allemagne). Mais les étrangers ne peuvent obtenir de secours permanents : au bout de quelque temps ils sont expulsés.

Dans les Etats d'Oldenbourg (L. 15 avril 1873), de Saxe-Altenbourg (L. 3 juin 1871) et de Lippe-Deltmold (L. 12 sept. 1877), les frais de l'assistance

(1) Répert. alphab. du droit français ; assistance publique.

aux étrangers restent à la charge de l'union locale dans laquelle ils auraient acquis le domicile de secours s'ils avaient été Allemands.

En Bavière, les étrangers sont assimilés aux personnes dont le domicile de secours ne peut être établi, et auxquelles on fixe un domicile provisoire dans un lieu déterminé (L. 13 avril 1868). Mais, là aussi, les secours ne sont que temporaires et l'indigent ne tarde pas à être expulsé (Baron de Reitzenstein, *op. cit.*).

Nous avons ainsi passé en revue les principales questions que pouvait soulever la fixation du domicile de secours en France. Mais nous risquons de mal comprendre et nous nous exposons à mal juger la législation française si nous la considérons isolément : il nous faut maintenant l'encadrer, pour ainsi dire, dans l'ensemble des législations étrangères. Sachant mieux ce qu'elle est et ce que sont les autres, nous verrons mieux ce qu'elle devrait être.

TROISIÈME PARTIE

Législation comparée

On peut distinguer, en Europe, au point de vue de l'assistance, deux groupes d'Etats : ceux où l'assistance paraît avoir reçu une organisation définitive, comme service public, et ceux où elle n'est conçue que comme l'accomplissement d'un devoir moral, abandonné à l'initiative des particuliers.

En Turquie, par exemple, l'assistance publique ne semble pas exister ; en Grèce, en Espagne, en Portugal, en Russie, il n'y en a guère qu'une ébauche. Elle commence à être organisée en Italie, où l'assistance a été déclarée obligatoire en faveur des enfants trouvés, des aliénés et des malades. De plus, une loi de 1890 a imposé aux fondations pieuses le contrôle et la direction de l'Etat, de la province ou de la commune.

Le premier groupe comprend surtout les Etats du Nord et de l'Est : l'Angleterre, l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Norvège, l'Autriche ;

l'assistance y est locale et obligatoire, du moins pour les indigents non valides ; l'Angleterre et le Danemark ont même l'assistance obligatoire en faveur des indigents valides.

I. — ANGLETERRE

L'Angleterre est le premier pays qui ait appliqué l'idée d'assistance obligatoire et même de droit individuel à l'assistance. La question du domicile de secours s'y est donc posée de très bonne heure, et elle s'y est posée dans toute sa rigueur : le rapide historique que nous allons en faire nous montrera quelles peuvent être les conséquences économiques de la réglementation, lorsque l'assistance est strictement obligatoire et étroitement localisée.

Le principe de l'assistance publique obligatoire n'apparaît guère que dans l'act de 1535 qui rend les paroisses responsables de leurs pauvres, et décide que les habitants doivent, par leurs aumônes, mettre les pauvres en état de vivre sans mendier (1).

L'act d'Elisabeth de 1563 rend ces aumônes

(1) Nous empruntons tous ces renseignements à l'excellent ouvrage de M. Chevallier : *La loi des pauvres et la société anglaise*.

obligatoires, et donne aux magistrats le droit de taxer les récalcitrants selon leurs ressources.

Le statut d'Elisabeth de 1601 fait reposer sur la paroisse seule la charge de l'assistance publique. Il en résulte d'énormes inégalités entre les paroisses et, par une conséquence naturelle, une tendance à se débarrasser des individus qui ne peuvent pas justifier de moyens d'existence indépendants.

L'act de 1663 consacre cette tendance en décidant que, lorsqu'un individu viendra s'établir dans une localité, les magistrats pourront, sur la plainte des overseers (1), lui donner dans les quarante jours de son arrivée, l'ordre de retourner à son domicile de secours, à moins qu'il ne puisse donner l'assurance qu'il ne tombera pas à la charge de la nouvelle paroisse. Ainsi cet acte, que M. Chevallier qualifie de « mélange confus et illogique » permettait d'expulser, non seulement les indigents, mais tous ceux qui menaçaient de tomber un jour dans l'indigence, c'est-à-dire, tous ceux qui n'avaient pour vivre que leur travail ! Il en résultait que les travailleurs étaient rivés à leur paroisse d'origine qu'ils écrasaient, tandis que, dans d'autres paroisses, la main-d'œuvre faisait défaut.

(1) Agents élus, chargés de la distribution des secours.

On trouve dans les récits des économistes du temps l'écho des plaintes que soulevait cette déplorable situation économique. Child, qui écrivait dans la seconde moitié du ^{xvii}^e siècle, signale comme une des causes de la prospérité de la Hollande, le soin avec lequel les Hollandais occupent leurs pauvres. En Angleterre, ce ne sont pas les lois qui manquent ; c'est leur application qui est vicieuse. Le vice fondamental, c'est de laisser à chaque paroisse le soin de nourrir ses pauvres, et seulement les siens. L'assistance est une obligation exclusivement locale ; il s'en suit que les paroisses ne sont occupées que de se décharger les unes sur les autres, des pauvres vagabonds. Lorsque le bedeau d'une paroisse trouve un mendiant, son premier soin est de le reconduire sur le territoire de la paroisse voisine. Et s'il le conduit, par hasard, devant le juge de paix, celui-ci ne manque pas d'ordonner qu'il soit renvoyé dans la paroisse de sa naissance ou dans quelque autre.

Child dénonce aussi comme un anachronisme, cet autre côté de la législation anglaise qui autorise les habitants d'une paroisse à demander caution ou toute autre sûreté aux habitants d'une autre paroisse qui viennent s'installer parmi eux. C'est là un grand obstacle à la mobilité de la population et par conséquent au développement des relations commerciales.

Les Hollandais, ajoute Child, ne s'y trompent pas; ils reçoivent, occupent et font subsister tous ceux qui viennent s'installer sur leur territoire (1).

De fait, ces terribles lois du settlement eurent pour effet d'augmenter considérablement le paupérisme en accumulant aux mêmes endroits des individus qui n'y pouvaient plus trouver de travail; elles augmentaient encore les charges des paroisses en occasionnant des frais de renvoi souvent très élevés, et des procès incessants.

Tous les écrivains et tous les économistes étaient d'accord pour réclamer leur abolition. L'act de 1795 vint enfin leur donner satisfaction. Le préambule constate les effets désastreux de la loi du settlement : « Il est un grand nombre de personnes, tout à la fois pauvres et laborieuses; ces personnes sont à la charge de la paroisse où elles vivent, mais seulement à cause du manque de travail. Elles se suffiraient parfaitement, elles et leurs familles, si elles habitaient une autre localité où le travail ne ferait pas défaut; mais il ne leur est pas permis de se déplacer, et elles sont condamnées à vivre dans leur paroisse primitive parce qu'il leur est défendu de s'établir ailleurs, toute autre paroisse se refusant à les recevoir, pour la raison ou sous le prétexte qu'elles peuvent

(1) M. Deschamps à son cours, 1898-1899.

éventuellement tomber à sa charge, quoique leur travail puisse lui profiter. » Pour toutes ces raisons, l'acte décide que les paroisses ne pourront plus expulser que les personnes qui sont déjà dans la situation d'être secourues. Et, même dans ce cas, les malades pourront obtenir du juge un sursis à l'exécution de l'ordre de renvoi.

Les effets de cet acte ne furent pas ceux qu'on attendait; les ouvriers continuèrent de se trouver confinés dans leur paroisse d'origine, non plus en vertu de l'acte de Charles II, mais en vertu d'une pratique plus forte que toutes les lois. Voici comment on procédait : Les paroisses ne donnaient de secours permanents qu'aux individus domiciliés dans la paroisse et y résidant réellement. Or, les modes d'acquisition dérivée du domicile de secours avaient été fixés par un act de 1761. Ces modes d'acquisition étaient les suivants : paiement de la taxe locale pendant une année, exercice d'un office dans la paroisse, apprentissage ou location de services pendant le même délai. L'acquisition d'un nouveau domicile de secours ayant pour effet de faire perdre l'ancien, les officiers de la paroisse apportaient tous leurs efforts à empêcher cette acquisition, et, à l'inverse, à la faciliter ailleurs.

Dans certaines paroisses où les propriétaires peu nombreux pouvaient facilement s'entendre,

on alla jusqu'à détruire les cottages d'ouvriers afin d'obliger ceux-ci à se loger dans les paroisses voisines. On évitait autant que possible d'engager les ouvriers pour une année, et il n'était pas rare de voir la durée des louages de services limitée à 364 jours. Il en résultait que l'ouvrier, toujours engagé pour de courtes périodes et, par conséquent, toujours exposé au chômage, hésitait à accepter un emploi dans une paroisse autre que celle où il avait, par sa naissance, le domicile de secours.

Ce n'est guère qu'en 1834 que nous trouvons un réel adoucissement aux effets du removal et du settlement. L'act du 14 août 1834 autorise la création d'unions de paroisses en vue de l'assistance. Avec l'assentiment des « poor law commissioners for England and Wales (1), » les bureaux de gardiens (2) pouvaient reconnaître comme circonscription du domicile de secours l'union au lieu de la paroisse, de telle sorte que tout individu qui aurait acquis le domicile de secours dans une paroisse de l'union se trouverait par ce fait même avoir acquis le domicile dans

(1) Commissaires chargés de veiller à l'exécution de la loi des pauvres en Angleterre et dans le pays de Galles.

(2) Bureaux chargés de la distribution des secours dans les unions de paroisse.

l'union toute entière, et les frais de son entretien seraient supportés par le fonds commun de l'union.

En revanche, l'act de 1834 supprimait certains modes dérivés d'acquérir le domicile de secours : la simple résidence et le louage de services. Les seuls modes d'acquisition du domicile de secours étaient alors : la naissance, l'apprentissage et la location dans la paroisse d'une terre d'un revenu annuel de 10 livres au moins. En somme, les ouvriers étaient encore, sous ce régime, très défavorablement traités ; l'ouvrier qui allait chercher du travail dans une paroisse autre que celle où il était né ou celle où il avait fait son apprentissage ne pouvait espérer y acquérir le domicile de secours à moins qu'il ne fût en situation d'y louer une terre d'un revenu annuel de 250 francs !

Le vice était d'autant plus frappant que le développement de l'industrie manufacturière au milieu de ce siècle amenait de plus en plus les habitants des campagnes dans les villes. Qu'arrivait-il alors s'ils venaient à perdre leurs forces ou à ne plus trouver d'ouvrage ? Comme autrefois, ils étaient renvoyés dans leur paroisse d'origine qui souvent se trouvait épuisée par cette charge onéreuse autant qu'imprévue.

Une réforme partielle fut réalisée par la loi de 1846, d'après laquelle une personne ne pour-

rait, à l'avenir, être chassée d'une paroisse qu'elle aurait habitée pendant cinq ans au moment de la demande de renvoi (non compris le temps passé en prison, dans un hôpital, dans un asile ou au service naval et militaire).

Cette fois encore, la réforme manqua son but ; elle ne fit que déplacer les abus sans les supprimer ; l'obligation de l'assistance était imposée à la paroisse où le malheureux résidait et non à celle où il avait travaillé. Il en résultait une charge très lourde pour certaines paroisses où les maisons ouvrières étaient nombreuses et où venaient habiter de préférence les ouvriers des paroisses voisines. Pour diminuer cette charge on vit des propriétaires fonciers détruire les cottages ouvriers qu'ils possédaient dans leur paroisse, et des industriels, à l'inverse, en construire sur le territoire des paroisses voisines.

Une nouvelle intervention législative se produisit en 1861. Désormais, une personne ne pouvait plus être renvoyée si elle avait résidé trois ans dans l'Union. Le délai de l'irremovability était donc réduit de cinq à trois ans ; bientôt on le réduisit de nouveau à un an. Mais cette résidence qui assurait l'irremovability ne conférait pas le domicile de secours.

Une loi de 1876 disposa qu'à l'avenir le domicile serait acquis par une résidence ininterrompue

de trois années dans une paroisse et qu'il se conserverait jusqu'à l'acquisition d'un nouveau domicile. Et, pour éviter que ces règles ne créassent des inégalités entre les paroisses, on fit supporter toute la charge de l'assistance au fonds commun de l'union, alimenté par les contributions des paroisses proportionnelles à la valeur taxable de leurs propriétés.

Aujourd'hui le droit à l'assistance, en Angleterre, est subordonné à deux conditions : la condition de destitution (misère extrême) et la condition de settlement (domicile de secours).

Le domicile s'acquiert encore, en principe, dans la paroisse, mais, comme c'est le fonds commun de l'Union qui fournit aux dépenses de l'assistance, il importe peu que le pauvre qui la réclame, ait son domicile de secours dans une autre paroisse de la même Union.

Le domicile de secours est, d'après M. Chevalier « le lieu où l'indigent a droit d'être secouru, d'où il ne peut être chassé, et où il devrait être renvoyé au cas où il viendrait, ailleurs, à tomber dans le dénûment. »

Voici quels sont les différents modes d'acquisition du domicile de secours :

1° La naissance.

2° Le domicile des parents. L'enfant, jusqu'à 16 ans, a le domicile de son père et, en cas de

mort de celui-ci, de sa mère. Si ce domicile ne se confond pas avec celui de la naissance, il le détruit. Cela ne s'applique qu'aux enfants légitimes. Pour les enfants naturels, ils suivent le domicile de leur mère (act de 1834). Autrefois, les enfants naturels ne pouvaient avoir comme premier domicile que leur lieu de naissance. Aussi, il arrivait que les paroisses expulsaient les filles-mères pendant leur grossesse, afin que l'enfant naquit ailleurs, et ne risquât plus de tomber à leur charge. La règle de 1834 a fait cesser ce honteux procédé.

3° Le mariage. La femme suit obligatoirement le domicile de son mari ; elle ne peut en acquérir un autre personnellement et elle le conserve après son veuvage.

Ce sont là les cas de *dérivative settlement*, c'est-à-dire les cas où le domicile de secours est conféré par d'autres personnes. Voici maintenant ceux d'*original settlement* :

1° L'apprentissage, si l'apprenti, en exécution de son contrat, réside 40 jours dans la même paroisse.

2° Le fait d'être propriétaire d'un domaine rural, et d'y résider au moins 40 jours.

3° Le fait d'occuper pendant un an une habitation séparée et distincte, d'une valeur locative

annuelle d'au moins 10 livres, et d'être soumis aux taxes paroissiales.

4° Depuis 1876 la résidence prolongée pendant 3 ans (non compris le temps passé en prison, dans un asile, à l'hôpital ou au service militaire).

Supposons maintenant qu'un individu tombe dans l'indigence dans une paroisse autre que celle où il a son domicile de secours. Il pourra se produire deux alternatives :

A. — Il doit être secouru dans la paroisse où il se trouve, dans les cas suivants :

1° S'il a son domicile de secours dans une autre paroisse appartenant à la même Union.

2° S'il est de nationalité étrangère et s'il n'a pas de domicile en Angleterre.

3° Si avant tout ordre ou toute demande de renvoi, il a résidé un an sans solution de continuité sur le territoire de l'Union (y compris le temps passé dans un hôpital). Il a alors acquis l'irremovability.

4° S'il a moins de 16 ans et qu'il réside dans une paroisse avec son père ou sa mère, son beau-père ou sa belle-mère, ou son père putatif, sauf dans le cas où ces derniers doivent eux-mêmes, être expulsés (Derouin, op. cit).

5° Si le dénûment est provoqué par une maladie ou un accident, à condition toutefois que cette

maladie ou cet accident ne produisent pas une incapacité permanente.

B. — Si l'indigent ne se trouve pas dans un de ces cas, la paroisse peut, après l'avoir assisté pendant 24 jours l'expulser purement et simplement. Voici quelle est la procédure judiciaire d'expulsion : les gardiens demandent l' « order of removal » qui est prononcé par deux magistrats ; cet ordre est adressé aux gardiens du lieu où le pauvre a son domicile de secours et il a pour objet de les obliger à le recevoir. Mais le plus souvent, l'expulsion a lieu par la voie administrative : deux Unions ou leurs paroisses tranchent les difficultés à l'amiable, ou bien s'en remettent au Central Board du soin de statuer.

L'enfant de moins de 7 ans ne peut être séparé de ses parents ; si ceux-ci ne sont pas expulsés il ne doit pas l'être non plus, et s'ils le sont, il doit les suivre au lieu où ils sont envoyés, quel que soit d'ailleurs son domicile de secours.

Les enfants ne peuvent être expulsés qu'avec leur père et les femmes avec leur mari.

Voilà quelle est en Angleterre la législation actuelle sur le domicile de secours. En 1882, le gouvernement a déposé à la Chambre des Communes un projet de loi réduisant à 3 mois le délai du séjour nécessaire pour acquérir l'irremo-

vability et à un an la durée du séjour acquisitive du domicile de secours. Il n'y a été donné aucune suite (1).

II. — ALLEMAGNE

Tous les sujets allemands ont droit à l'assistance publique sur toute l'étendue de l'empire, sauf la Bavière et l'Alsace-Lorraine. Ce droit repose sur l'indigénat commun et la liberté de domicile établie par la Constitution de 1871 « *gemeinsames deutsches Indigénat und Freizugigkeit innerhalb des ganzen deutschen Reichs.* » L'article 3 de la Constitution stipule : « Un indigénat commun existe pour toute l'Allemagne, avec l'effet que le sujet de chaque Etat particulier doit être traité dans les autres Etats de l'Empire comme indigène. »

L'art. 4 réserve à la Bavière, sur sa demande, des prescriptions particulières sur l'indigénat et le domicile de secours.

Les règles du domicile de secours se trouvent dans la loi du 6 juin 1872 et dans celles du 16 avril 1871 et du 12 mars 1894. Avant

(1) Loche : Introduction to the Charities Register and Digest, cité par Derouin, p. 119.

l'établissement de l'unité nationale, chaque Etat avait sa législation particulière, et les conventions entre Etats tendaient à rendre le changement de domicile plus difficile. De 1866 à 1870, l'œuvre d'unification se poursuit très activement : loi du 12 octobre 1867 sur les passeports, du 4^{er} novembre 1867 sur la liberté de domicile, enfin, loi du 6 juin 1870 sur le domicile de secours (1).

La loi du 1^{er} novembre 1867 avait permis à tout Allemand de s'installer à son gré dans toute localité où il était en état de se procurer une demeure personnelle. Cependant, les communes conservaient le droit de repousser tous ceux qui étaient incapables de subvenir à leur entretien et à celui de leur famille. Mais la loi négligeait de déterminer dans quelle localité devait être renvoyé l'individu expulsé et dans quelles conditions le droit d'expulsion était ouvert.

La loi de 1870 stipule dans son art. 1^{er} : « Chaque Allemand doit être traité comme indigène dans les Etats de la Confédération, touchant la nature et l'étendue des secours publics à accorder en cas de besoin, ainsi qu'en ce qui concerne la perte et l'acquisition du domicile de secours. »

D'après le paragraphe 2 : « L'assistance publi-

(1) Ch. Grad. — L'assistance publique en Allemagne. Economiste français (1889).

que pour les sujets allemands ayant besoin de secours, s'effectue, suivant les prescriptions de la présente loi, par les Unions communales (Ortsarmenverbände) ou des Unions régionales (Landarmenverbände). »

Le système allemand est donc celui de l'assistance obligatoire à la charge de l'union locale du domicile de secours.

Il y a trois modes d'acquisition du domicile de secours : la résidence, le mariage, la filiation. Quiconque, après l'âge de 18 ans révolus (24 ans avant la loi de 1894) a séjourné sans interruption, durant deux années, sur le territoire d'une Union y acquiert le domicile de secours. La loi de 1870 ajoute (paragr. 11) : « Le délai de deux années date du jour où a commencé la résidence. La résidence, pourtant ne compte pas par l'entrée dans un hospice, dans une maison de refuge ou de santé. » — A partir du jour de son mariage, la femme acquiert le domicile de secours de son mari. Elle le conserve après la mort de celui-ci ou le divorce. D'après le paragraphe 17 : « Quand et aussi longtemps que le mari l'a abandonnée méchamment, la femme mariée doit être considérée comme indépendante par rapport au domicile de secours. »

Les enfants légitimes partagent le domicile du père, puis celui de la mère, si elle survit au père.

En cas de divorce, les enfants légitimes jouissent aussi du domicile de secours de la mère. Les enfants naturels ont le domicile de leur mère.

Le domicile de secours se perd par l'acquisition d'un autre domicile ou par une absence ininterrompue et volontaire de deux ans après 18 ans révolus.

Quels sont les droits et les obligations des Unions d'assistance ? La loi de 1870 pose en principe (parag. 28) : « Tout Allemand ayant besoin de secours doit être provisoirement secouru par l'union locale dans le ressort de laquelle il se trouve au début du besoin de secours. Le secours préalable est donné sous réserve de la restitution des frais provenant de l'admission du sujet dans le besoin, en place de l'union d'assistance tenue à le secourir. » Tout indigent doit donc recevoir provisoirement les secours dans la localité où il se trouve. On a voulu éviter ainsi des retards qui pourraient être funestes, en cas de maladie ou de besoin pressant. Le recours en remboursement contre l'union du domicile de secours ne s'étend pas à tous les frais, mais seulement à ceux qu'ont entraînés les soins donnés après la treizième semaine (la sixième dans la loi de 1870). Pour obtenir ce remboursement, l'Union qui a fourni l'assistance doit en prévenir celle du domicile de secours au moins 7 jours avant l'expiration du

délai de 13 semaines ; à défaut d'avertissement, le remboursement ne peut être réclamé que pour le délai qui court à partir du septième jour après la notification.

Le remboursement est réclamé à l'union charitable où l'individu assisté a son domicile de secours. S'il n'en a pas, ou s'il est impossible de le déterminer, les frais de l'assistance incombent à l'union régionale où s'est manifestée la nécessité de l'assistance. « Toutefois, dit M. Derouin, dans le cas de sortie de prison ou d'un hospice, c'est l'union dont il quittait la circonscription, quand il est entré dans l'établissement, qui est débitrice. » Les recours en remboursement se prescrivent par deux ans à dater de l'expiration de l'année dans laquelle le droit est né.

L'union d'assistance tenue au remboursement des frais d'entretien d'un sujet allemand dans le besoin, est obligée d'accueillir celui-ci quand l'assistance devient nécessaire pour d'autres motifs qu'une incapacité de travail temporaire et c'est elle aussi qui doit supporter les frais de transfert.

« Pour les sujets allemands dans le besoin, qu'aucune union locale n'est tenue de secourir, l'assistance revient aux unions régionales. »

Comment sont réglées les contestations entre les diverses unions d'assistance sur les charges

à supporter ? Le paragr. 34 de la loi de 1870 contient les prescriptions suivantes : « Si une union locale assiste un Allemand dans le besoin, sans domicile de secours dans son ressort, cette union d'assistance doit d'abord interroger le sujet assisté sur ses conditions d'indigénat, de famille et de résidence. Cela fait, sous peine de perdre ses droits, elle soumet la demande de remboursement de ses frais, dans le délai de six mois après le début des secours, à l'union d'assistance qui est présumée être chargée de l'obligation au secours. » Si celle-ci conteste son obligation, la question est portée, dans la plupart des Etats, devant les tribunaux provinciaux spéciaux, composés d'un président et d'un fonctionnaire administratif désignés par le Chef de l'Etat et de trois autres membres nommés par la députation provinciale. L'appel est porté devant un tribunal d'empire ou Cour suprême qui statue publiquement et sans frais. Cette cour suprême est composée d'un président et de quatre juges nommés à vie par l'Empereur. Sa juridiction s'étend sur tous les Etats de l'Empire, sauf la Saxe royale, le Wurtemberg et le Grand Duché de Bade, qui ont des cours territoriales (1).

Bavière. — La législation de l'empire allemand

(1) Block. — Dict. d'adm. V. Juridiction administrative.

sur l'assistance publique ne s'applique pas à la Bavière, qui a demandé formellement à en être exclue. L'assistance est régie en Bavière par les lois des 16 avril 1868 et 29 avril 1869 ; comme dans les autres Etats de l'Empire, l'assistance est obligatoire et communale. Il y a donc là aussi un grand intérêt à déterminer la commune du domicile de secours. Ce domicile s'acquiert par les modes suivants : en principe, l'assistance de l'indigent incombe à la commune où il a son indigénat d'origine, c'est-à-dire à la commune où ses parents étaient domiciliés légalement lors de sa naissance. L'indigénat peut aussi être acquis, sans fixation de délai, par l'établissement définitif, ou le mariage dans une commune avec l'intention de s'y fixer ; il est également acquis du jour de leur entrée en fonctions, par les fonctionnaires publics et les officiers.

L'indigénat peut en outre être concédé à tout Bavarois qui en fait la demande et qui justifie d'une résidence de cinq ans dans la commune, sans interruption et à titre personnel (c'est-à-dire ni comme enfant, ni comme domestique) en y payant les contributions nationales et communales et sans y avoir demandé ni reçu des secours d'indigence. Les communes ont le droit d'établir une taxe d'obtention de l'indigénat, dont le maximum varie, selon leur importance, de 100 à 25 francs. L'indigénat est accordé de plein droit après un

séjour ininterrompu et indépendant de dix ans s'il n'y a pas eu demande en obtention de secours. Enfin, si on ne peut retrouver le domicile d'une personne, on lui assigne un domicile provisoire dans une commune, jusqu'à ce que le domicile réel ait pu être établi.

Palatinat. — Les règles du domicile de secours sont un peu différentes dans le Palatinat où l'on a respecté, sur bien des points, la législation antérieure ; le domicile n'est pas octroyé : il est acquis légalement par toute personne originaire du Palatinat, majeure et indépendante, dans la commune où elle s'est établie, après déclaration faite au bourgmestre, et, dans certaines communes, après paiement d'un droit de domicile. Mais si, dans l'année qui suit l'obtention du domicile, le nouveau citoyen a demandé ou reçu un secours, le domicile peut lui être retiré (1).

Alsace-Lorraine. — La loi du 6 juin 1870 sur le domicile de secours ne s'applique pas non plus à l'Alsace-Lorraine qui a été annexée après sa promulgation : ce sont les règles françaises de la loi de l'an II qui continuent d'y être appliquées.

Grand-Duché de Luxembourg. — Le domicile

(1) Le Roy. Rev. gén. d'adm., 1889, t. I, p. 299 et 407. — De Reitzenstein. Bulletin de la Soc. intern. pour l'étude des questions d'assistance. — Derouin, *op. cit.*

de secours est en principe au lieu de naissance. Le domicile non originaire s'acquiert par un séjour ininterrompu de quatre années dans une commune. Il y a une disposition particulièrement rigoureuse pour les ouvriers et les domestiques ; à leur majorité ils doivent faire à l'administration locale la déclaration qu'ils veulent se fixer dans la commune ; la résidence de quatre ans ne compte pour l'acquisition du domicile, qu'à partir de cette déclaration. En l'absence de cette déclaration, le domicile n'est acquis que par dix ans de séjour. On a voulu par ce moyen réagir contre l'émigration des campagnes vers les villes.

III. — AUTRICHE

Depuis la loi du 3 décembre 1863, « tout citoyen autrichien doit avoir son domicile dans une commune déterminée », et le droit de domicile entraîne le droit à l'assistance.

La loi du 3 décembre 1863 ne prévoyait l'acquisition du domicile de secours communal que par les causes suivantes : la naissance, le mariage, et l'admission expresse au domicile par la commune ; enfin, la nomination à certains emplois publics entraînant obligation de résidence.

En somme, on ne pouvait guère avoir le domi-

eile de secours que dans la commune où l'on était né et dans celle où l'on s'était marié, car l'admission volontaire était rare et presque toujours subordonnée au paiement d'un droit assez élevé, fixé par la Diète provinciale. Il en résultait que, dans les villes, un grand nombre d'indigents n'avaient pas de droit légal à l'assistance ; les municipalités leur refusaient tout secours et même les faisaient reconduire dans leur commune d'origine où souvent ils étaient inconnus, et dont ils ignoraient parfois même la langue.

En 1869, la proportion des individus n'ayant pas de domicile de secours dans la commune où ils résidaient, était de 25 % ; en 1880, de 41 % , et en 1890, de 53 % !

La loi du 5 décembre 1896 a eu pour objet de faire cesser ces abus en facilitant l'acquisition du domicile de secours. Désormais, le domicile est acquis par un séjour ininterrompu et volontaire de dix ans ; toute interruption volontaire ou forcée (sauf le cas de service militaire) fait perdre le bénéfice du séjour antérieur. Les étrangers ne peuvent faire compter le temps de leur résidence antérieur à leur naturalisation. Les communes conservent d'ailleurs le droit de conférer librement le domicile, moyennant le paiement d'une taxe fixée par la Diète provinciale. Il n'est pas dérogé non plus aux dispositions antérieures confé-

rant le droit au domicile aux employés de la couronne, de l'Etat, des provinces, des districts, des communes, aux membres du clergé et de l'instruction publique, et aux notaires, astreints par leurs fonctions à une résidence déterminée (1).

IV. — DANEMARK.

Les individus âgés de 18 ans au moins et indépendants, ont le domicile de secours dans la commune où ils sont nés. Le domicile acquis s'obtient par un séjour ininterrompu de l'indigent pendant cinq ans dans une commune, sans être secouru par l'assistance publique. Quand la commune d'origine ne peut être retrouvée, le domicile est provisoirement fixé dans la commune où l'indigent a résidé au moins une année depuis cinq ans. S'il n'a eu dans aucune commune ce séjour d'une année, il doit être assisté dans la commune où il se trouve au moment où il devient indigent.

Quant aux indigents dont l'assistance incombe à d'autres personnes, ils suivent le domicile de secours de ces personnes; ainsi la femme a le domicile de son mari, l'enfant celui de son père (2).

(1) Dejamme. — Le domicile de secours communal et l'assistance en Autriche-Hongrie, *Revue générale d'administration*, 1897, T. I, p. 475.

(2) Pascaud. Le domicile de secours en France et à l'étranger. *Académie des sciences morales et politiques*, t. 140.

V. — BELGIQUE.

Le domicile de secours est régi, en Belgique, par la loi du 17 novembre 1891. L'assistance est obligatoire et communale en principe, mais les dépenses des aliénés, des sourds-muets et des aveugles sont couvertes : 1° pour moitié, par un fonds commun fourni, dans chaque province, au moyen de versements des communes, déterminés chaque année par la députation du Conseil provincial et calculés tant d'après leur population que d'après le produit, en principal, de leurs impôts ; 2° pour un quart par la province ; 3° pour un quart par l'Etat (art. 16 et 17).

L'enfant légitime a pendant sa minorité le domicile de secours de son père, et l'enfant naturel, même reconnu, celui de sa mère.

Le domicile de secours s'acquiert, après la majorité ou l'émancipation, par une résidence non interrompue de trois années sur le territoire d'une commune. Ce domicile ne se perd que par l'acquisition d'un autre domicile (art. 5).

CONCLUSION

Arrivés au terme de notre étude, il nous reste à en dégager la conclusion. Il nous faut voir d'abord si l'exigence du domicile de secours répond à une réelle nécessité.

Le 28 mars 1888, le gouvernement belge déposait un projet de loi dont le principe fondamental était la suppression du domicile de secours. On faisait remarquer en faveur de cette idée, combien il était « misérable de mêler aux grandes questions d'assistance de petites discussions de frontières communales (1), » combien il était plus conforme à l'humanité de secourir le malheureux là où il souffrait. On ajoutait que le domicile de secours produisait en pratique les résultats les plus pitoyables : les communes prodiguaient sans mesure l'assistance aux étrangers, puis se faisaient rembourser par les villes du domicile de secours. Supprimer ces recours de commune à commune

(1) Souchon, loc. cit., p. 374.

en supprimant le domicile de secours, c'était en un mot « alléger les budgets communaux et faire application de quelque chose comme le droit naturel de l'assistance. »

En dépit d'arguments si spécieux, la loi du 27 novembre 1891 consacra, comme les précédentes, le principe traditionnel du domicile de secours. Sa persistance suffirait à en démontrer la nécessité : d'une part, l'humanité commande de secourir en tous lieux celui qui ne peut subvenir lui-même à ses besoins, de ne demander d'autres titres à l'assistance que la souffrance et le dénûment; mais d'autre part, il faut éviter aussi que certaines communes se trouvent débordées par l'afflux incessant des indigents étrangers, et accablées sous une charge toujours plus onéreuse.

Ainsi posé, il semble bien que le problème ne puisse comporter de solution absolue. Quand on se trouve en face d'un malade pour qui tout délai peut être mortel, toutes les conditions s'effacent devant le souci d'une existence à sauver. Mais quand il s'agit de soutenir durant des années les malheureux que la faiblesse, la vieillesse, la maladie lente ou les infirmités ont frappés d'impuissance, il importe de ne pas laisser peser sur certaines communes à l'exclusion des autres une charge aussi lourde. Il faut que toutes en pren-

nent leur part et pour cela, rien n'est plus naturel que de laisser à chacune l'assistance de ses indigents ; il n'est que juste que la collectivité qui bénéficie du travail de ses membres ne les abandonne point aux jours de détresse.

Que si pourtant, on objecte que beaucoup de communes ont des ressources trop restreintes pour faire face à une obligation qui peut devenir si pesante nous répondrons que déjà la loi sur l'assistance médicale gratuite a assuré aux communes trop pauvres, les concours du département et de l'Etat. Nous ajouterons enfin que la loi donne aux petites communes la faculté de se constituer en syndicats et que plusieurs pays voisins leur fournissent l'heureux exemple de ces unions d'assistance. C'est par là, sans doute, que dans l'avenir on s'efforcera de résoudre le problème que soulève la détermination du domicile de secours, de concilier les intérêts des communes et les exigences de l'humanité.

Vu, le Président de la Thèse,

MARC SAUZET.

Vu, le Doyen,

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PREMIÈRE PARTIE	
<i>Notions générales</i>	
Notions préliminaires.....	7
CHAPITRE I	
L'assistance communale en France... ..	12
CHAPITRE II	
L'assistance obligatoire en France.....	27
CHAPITRE III	
Règles spéciales aux hospices et aux hôpitaux.. ..	58
CHAPITRE IV	
Contentieux du domicile de domicile de secours....	87
DEUXIÈME PARTIE	
<i>Mode d'acquisition du domicile de secours</i>	
CHAPITRE I	
Règles de la loi du 24 vendémiaire an II	97
CHAPITRE II	
Règles de la loi du 15 juillet 1893.	137
<i>Appendice</i>	
L'assistance aux étrangers.....	151
TROISIÈME PARTIE	
<i>Législation comparée</i>	
I. Angleterre.....	165
II. Allemagne.....	177
III. Autriche-Hongrie	185
IV. Danemark	187
V. Belgique	188
Conclusion.	189

BEAUVAIS. — IMPRIMERIE G. THOLOMÉ, RUE SAINT-JEAN
